# N° 590

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 1er juillet 2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1er juillet 2015

Dépôt publié au Journal Officiel – Édition des Lois et Décrets du 2 juillet 2015

# RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission d'enquête (1) sur le* **fonctionnement** *du* **service public** *de l'***éducation***, sur la* **perte** *de* **repères républicains** *que révèle la vie dans les* **établissements scolaires** *et sur les* **difficultés rencontrées** *par les* **enseignants** *dans l'exercice de leur profession,*

*par*

M. Jacques GROSPERRIN, *Rapporteur*

Sénateur

*- Présidente -*

Mme Françoise LABORDE,

Sénateur

*Tome 1er : Rapport et travaux de la commission*

---

*(1) Cette commission est composée de :* Mme Françoise Laborde, *présidente ;* M. Jacques Grosperrin, *rapporteur ;* M. Gérard Longuet, Mme Françoise Férat, M. Patrick Abate, Mme Marie-Christine Blandin, *vice-présidents ;* MM. David Assouline, Jean-Claude Carle, Mme Marie-Annick Duchêne, M. Éric Jeansannetas, Mme Gisèle Jourda, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Jacques Legendre, Jacques-Bernard Magner, Alain Marc, Mmes Danielle Michel, Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Michel Savin et Mme Catherine Troendlé.

# SOMMAIRE DU TOME 1er

Pages

*Les comptes rendus des auditions et des déplacements effectués par la commission figurent au Tome 2 du présent rapport*

## LES 20 PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORT

Ces vingt propositions, dont le détail figure dans le rapport, sont regroupées en quatre grands axes prioritaires de travail.

1er axe prioritaire
**Favoriser le sentiment d'appartenance et l'adhésion de tous aux valeurs de la citoyenneté**

- **Sacralisation de l'école** avec **interdiction du port de signes ou de tenues ostensibles d'appartenance religieuse, politique ou philosophique pour les accompagnatrices et accompagnateurs de sorties scolaires**
- Mise en place d'un pacte proposé aux enseignants : **code de déontologie / serment d'entrée en fonction / signature du règlement intérieur de l'établissement**
- **Réaffirmation de l'exposition obligatoire et effective des emblèmes de la République dans tous les établissements d'enseignement** (drapeau, devise « Liberté, Égalité, Fraternité », Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à côté de la Charte de la laïcité)
- **Port d'une tenue d'établissement**
- **Recentrage du programme de l'histoire de France et de sa chronologie autour du récit national**
- **Rappel en début de semaine par le chef d'établissement ou l'enseignant des valeurs citoyennes autour de sujets d'actualité**

2ème axe prioritaire
**Restaurer l'autorité des enseignants et mettre en place une vraie formation à la transmission des valeurs**

- **Révision de la maquette des formations en ÉSPÉ et des concours en y valorisant la transmission des valeurs républicaines**
- **Effort massif sur la formation continue**, dans le cadre d'un plan pluriannuel
- **Interdiction d'affecter en zone difficile des enseignants débutants** sauf demande de l'intéressé et **obligation de remplacement**
- **Renforcement de l'autonomie des chefs d'établissement, en leur donnant un droit de regard sur le recrutement des nouvelles équipes**, dans le respect des règles de la Fonction publique

• **Institution d'un véritable statut de directeur d'école dans l'enseignement primaire**

• **Élaboration d'un code de bonne conduite à l'école, assorti d'un barème clair de sanctions prévoyant des travaux d'intérêt général scolaire**

• **Création dans chaque département d'un établissement spécialisé d'accueil pour les élèves les plus perturbateurs**

3ème axe prioritaire
**Mettre l'accent sur la maîtrise du français**
**et veiller à une meilleure concentration des élèves**

• **Évaluation de la maîtrise du français tout au long de l'enseignement élémentaire, notamment en CM2 conditionnant l'accès en 6ème, l'apprentissage de la langue française devenant l'axe central des programmes du primaire**

• **Suppression des ELCO** (dispositif d'enseignement des langues et cultures d'origine) et **intégration de l'enseignement de ces langues dans le programme d'apprentissage des langues étrangères**

• **Interdiction des tablettes au primaire et** mise à l'étude d'un **dispositif de brouillage des téléphones portables** dans les écoles et les collèges

4ème axe prioritaire
**Mieux responsabiliser tous les acteurs**

• **Modulation des allocations familiales pour lutter contre l'absentéisme scolaire**

• **Information systématique des parents par SMS de toute absence injustifiée de leurs enfants**

• **Mise en place dans l'enseignement public d'un système de remontée directe des incidents jusqu'au ministère**

• **Meilleur contrôle du Parlement sur les choix stratégiques en matière d'enseignement**, notamment au travers d'un débat annuel sous l'autorité de la commission de la culture

Le rapport envisage également **un certain nombre de mesures d'accompagnement** visant à faciliter la reconstruction de repères républicains stables, un fonctionnement plus harmonieux du service public de l'éducation et une amélioration des conditions d'exercice des enseignants.

Mesdames, Messieurs,

Au lendemain du séisme majeur qu'ont représenté les dramatiques attentats de janvier 2015, une réplique insidieuse a secoué l'éducation nationale lors de la minute de silence organisée à la demande du ministère dans toutes les écoles en signe d'hommage aux victimes, de témoignage de la solidarité de la nation et de son rejet de la barbarie.

Ces secousses secondaires ont été ressenties, à des degrés variables, dans toutes les académies, un certain nombre d'incidents et de contestations ayant émaillé un peu partout en France ce moment de recueillement, allant du simple murmure ou du chahut à un refus assumé.

Certains élèves n'ont pas voulu participer à un événement qu'ils ne comprenaient pas bien et, parfois, qu'ils rejetaient dans son principe, avec l'idée qu'au fond, les victimes « *l'avaient bien mérité* ». En outre, selon de nombreux témoignages d'enseignants, des propos inadmissibles ont été tenus par certains élèves non pas durant la minute de silence elle-même, mais lors des discussions auxquelles les évènements de janvier ont donné lieu dans beaucoup d'écoles.

Ce jour-là, choqués par la gravité du propos et mal préparés à gérer la situation dans un moment où eux-mêmes étaient profondément bouleversés, beaucoup de professeurs n'ont pas su trouver les mots justes ; ils ont constaté avec désarroi que si certains en France se sentaient Charlie, certains de leurs élèves ne partageaient pas ce sentiment et même, dans quelques cas, se disaient plus proches des assassins que des victimes.

Certes, il faut faire la part entre des propos inconsidérés d'adolescents relevant de la simple provocation et l'expression d'une vraie conviction.

En outre, rapporté aux dizaines de milliers d'écoles et de classes où la minute de silence s'est déroulée dans la dignité et sans le moindre heurt, le nombre de ces incidents a été limité, même si le ministère de l'éducation nationale est incapable de les chiffrer avec exactitude : à coup sûr plusieurs centaines, peut-être plus d'un millier, ce qui est à la fois assez peu et beaucoup trop.

Assez peu, car la contestation de la minute de silence n'a pas affecté la continuité du service public de l'éducation ; mais beaucoup trop, car ces incidents ont révélé un malaise profond que le « rapport Obin »[1] avait déjà parfaitement diagnostiqué en 2004.

Or, dix ans plus tard, le diagnostic reste le même, mais le mal a empiré.

- ***L'atonie des pouvoirs publics face à un problème pourtant identifié depuis longtemps***

Car ce constat n'est pas nouveau. Concernant la minute de silence, des incidents du même genre avaient déjà été signalés à plusieurs reprises, notamment en 2001 au moment des attentats du World Trade Center ou, plus récemment, à la suite de la tuerie perpétrée en 2012 par Mohamed Merah.

Mais les dérives mises en évidence par le rapport Obin ont continué à se développer, nécessitant aujourd'hui un traitement urgent dans un contexte où de plus en plus de jeunes en perte de repères et en recherche d'idéal n'hésitent plus à s'engager eux-mêmes, au péril de leur vie, dans l'action terroriste et dans le djihadisme. Ce processus est confirmé de manière très inquiétante dans le rapport de notre collègue, Jean-Pierre Sueur, au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'implantation en France des réseaux djihadistes[2].

Qui peut ignorer cette situation, alors que de l'aveu même de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 816 faits de radicalisation d'élèves ont été signalés aux services de police et de justice au 20 mai 2015 ?[3]

Et si la plupart des incidents relevés lors de la minute de silence n'avaient rien à voir avec la menace djihadiste, ils ont tout de même montré qu'en 2015, encore bien plus qu'en 2004, une fraction non négligeable des élèves des établissements scolaires français n'adhèrent pas totalement - et parfois pas du tout - à certaines valeurs qui fondent notre République.

---

[1] « Les signes et manifestations d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires », *Rapport à monsieur le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, présenté par M. par Jean-Pierre Obin, inspecteur général de l'éducation nationale - Juin 2004.*

[2] Filières « djihadistes » : pour une réponse globale et sans faiblesse, *rapport Sénat du 1er avril 2015, n° 388 (2014-2015).*

[3] *Le ministère de l'intérieur a ouvert une plateforme téléphonique d'assistance aux familles et de prévention de la radicalisation violente (n° vert) : 0 800 005 696.*

- ***Sortir du déni***

Tous les enseignants le savent et le disent : le rejet des valeurs de l'école républicaine détériore le climat scolaire.

Dans de nombreux établissements, il banalise subrepticement de nouvelles attitudes et de nouvelles représentations produisant des effets délétères tout au long de l'année : refus d'assister à certains cours ou activités scolaires ou périscolaires, revendications identitaires au travers de tenues vestimentaires à connotation clairement religieuse ou de régimes alimentaires spécifiques, absentéisme à répétition au moment de la célébration de fêtes religieuses, contestation systématique de certains contenus d'enseignement, comportements sexistes ou discriminatoires entre les élèves, notamment à l'encontre des jeunes filles, propos racistes, antisémites ou anti-français, refus de la mixité, prosélytisme et pression sur des élèves ne respectant pas certaines prescriptions religieuses, mise en cause de la légitimité des professeurs à intervenir sur certaines questions comme l'histoire des religions, etc…

Est-il admissible qu'un parent d'élève refuse de serrer la main d'une enseignante au seul motif qu'elle est une femme ? Ou qu'un élève dénie à un enseignant le droit de traiter de l'histoire de l'islam ou du Coran sous prétexte qu'il n'est pas lui-même de confession musulmane ?

Dans un contexte où l'autorité du maître et les règles de bonne conduite à l'école sont moins facilement acceptées qu'avant, ces comportements compliquent sérieusement la tâche des professeurs et des personnels scolaires de toutes les catégories, au point que certains, en particulier dans les « quartiers difficiles », finissent eux-mêmes par accepter des arrangements, voire par tolérer des entorses aux valeurs de l'école républicaine, dans le seul but de maintenir un niveau minimum de paix scolaire au sein de leur établissement.

Qui peut sérieusement croire, par exemple, que 50 % des jeunes filles d'une même classe soient allergiques au chlore, et fermer les yeux sur leurs certificats médicaux de complaisance les dispensant de piscine ? Mais dans le même temps, comment réagir sans provoquer des remous où l'enseignant et l'établissement seront certainement désavoués par la hiérarchie, critiqués de toute part et, *in fine*, auront plus à perdre qu'à gagner ?

- ***Libérer la parole, à commencer par celle des personnels de l'éducation nationale qui vivent ces difficultés au quotidien***

Il résulte de tous ces phénomènes un mal-être diffus assez généralisé au sein de l'éducation nationale, aggravé par l'insuffisance des rémunérations et l'érosion manifeste de la considération accordées aux enseignants.

C'est pourquoi le groupe des Républicains - ex-UMP - du Sénat a souhaité faire remonter ces questions au grand jour.

À cet effet, ce groupe a exercé en janvier 2015 son droit à obtenir la création d'une commission d'enquête pluraliste composée de 21 membres, dont l'intitulé réglementaire « *sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession* » détermine clairement l'objet : il ne s'agissait en aucun cas de stigmatiser les professeurs mais d'enquêter sur leurs difficultés, pour les aider à les résoudre.

Dans un premier temps, certains ont pu s'interroger sur la pertinence de la formule de la commission d'enquête, estimant - à tort - qu'elle pouvait sembler mettre en cause l'école et culpabiliser les enseignants. Tel n'était pas le cas, comme l'ont d'ailleurs parfaitement compris l'immense majorité des professeurs et des responsables éducatifs rencontrés tout au long des travaux de la commission.

L'enterrement du rapport Obin par les responsables de l'éducation nationale en 2004 a fait perdre dix années à l'école. Cette fois, la solennité d'une commission d'enquête et le « cérémonial parlementaire » qu'elle met en œuvre ont clairement affiché d'entrée de jeu qu'il ne s'agirait pas d'une opération de routine d'où sortirait un énième rapport voué, comme trop d'autres avant lui, à garnir les rayons des bibliothèques…

En créant cette commission d'enquête, le Sénat a voulu libérer la parole, à commencer par celle de beaucoup d'enseignants prisonniers d'un système de non-dit où, à tous les échelons de la hiérarchie académique, le maître-mot est « pas de vague ».

Tenus de déposer en audition publique devant les représentants de la nation, assurés que leurs propos auraient l'écho qu'ils méritent, beaucoup de professeurs et de conseillers d'éducation entendus par la commission d'enquête n'y ont pas vu une injonction déplacée mais, tout au contraire, une opportunité rare de pouvoir exprimer en toute liberté, sans le filtre hiérarchique habituel, leur point de vue sur les vrais problèmes d'une institution qui, dans son ensemble, est peu encline à en faire état.

- ***Un travail approfondi aboutissant à des constats largement partagés***

En 16 semaines d'auditions, de tables rondes et de déplacements sur le terrain, la commission d'enquête s'est livrée à un travail d'analyse approfondi auquel ont participé activement la plupart de ses membres, toutes sensibilités politiques confondues.

Comme l'a rappelé la Présidente de la commission d'enquête lors de la réunion d'orientation du 11 juin 2015, la commission a ainsi procédé à 44 auditions plénières, dont 3 sous forme de tables rondes, d'une durée totale de 45 heures 30, au fil desquelles elle a entendu 60 personnalités de tous les horizons, de gauche comme de droite : enseignants, conseillers d'éducation, référents-laïcité, philosophes, pédagogues et spécialistes des sciences de l'éducation, hauts fonctionnaires, responsables syndicaux, responsables politiques et anciens ministres, journalistes, etc…

De son côté, votre rapporteur, avec souvent quelques autres membres de la commission, a organisé 9 séances d'auditions-rapporteur, dont 2 en format tables rondes, qui lui ont permis d'entendre sans formalisme particulier 27 personnes sur une durée totale de 9 heures 30, sans compter les très nombreux entretiens qu'il a pu avoir en direct.

Pour mieux saisir les réalités du terrain, des délégations d'un ou plusieurs membres de la commission ont effectué 9 déplacements dont un à l'étranger, 5 en régions et 3 à Paris et en Ile-de-France, sur une durée totale de 11 jours. Dans ce cadre, les sénateurs se sont rendus dans de multiples établissements d'enseignement de toutes catégories, dans des ÉSPÉ, à l'ESEN à Poitiers, ont rencontré des recteurs, entendu des enseignants de tous niveaux, des parents d'élèves, des CPE, des élèves et des étudiants, soit en tout plus de 170 personnes supplémentaires et plusieurs entretiens avec des équipes éducatives complètes.

Ce vaste travail d'information et de réflexion a permis de mieux comprendre, mais aussi de mieux faire comprendre la démarche aux interlocuteurs de la commission.

Il a surtout débouché sur des constats largement partagés, qui ressortent de la quasi-totalité des auditions, des visites et du témoignage sincère des personnes entendues.

**⇨ Premier constat : les incidents en lien avec la minute de silence, quel qu'ait pu en être le nombre exact, ont provoqué la prise de conscience d'un problème de fond**

Il y a eu des incidents de toute sorte dans de nombreuses écoles lors de la « minute de silence » en janvier, et leur nombre n'a pas été clairement quantifié par les services de l'éducation nationale.

Dans un premier temps, la presse a relayé le chiffre d'une centaine d'incidents, officiellement porté à environ 200 dans un communiqué de presse du ministère en date du 14 janvier 2015.

Pressé de donner son opinion sur la crédibilité de cette estimation, M. Jérôme Léonnet, directeur central adjoint de la sécurité publique, chef du service central du renseignement territorial à la direction centrale de la sécurité publique du ministère de l'intérieur, a laconiquement déclaré devant la commission d'enquête le 19 février 2015 que « *Le chiffre de 200 incidents avancé par l'éducation nationale ne me surprend pas. J'ai le sentiment que, dans une grande majorité des cas, la situation a été très difficile à gérer pour les enseignants…* », ajoutant toutefois « *Mais encore une fois, n'attendez pas de moi une quantification car je n'ai pas d'autres chiffres à vous fournir ! À chaque fois qu'un service de police et* a fortiori *un service de renseignement s'intéresse de trop près à l'éducation nationale, vous savez ce qui passe… Le sujet est sensible et le ministère de l'intérieur prend en compte cette sensibilité* »…

Les décomptes effectués par le secrétariat de la commission d'enquête sur la base de l'ensemble des signalements que le rapporteur s'est fait communiquer par le ministère de l'éducation nationale aboutissent à plus du double, soit environ 400 incidents, et sont eux-mêmes sans doute fortement sous-évalués, car il est notoire qu'une proportion significative d'incidents ne remonte pas.

En outre, il est gênant qu'interrogée sur ce point par la commission d'enquête le 2 juin 2015, la ministre soit là encore restée très évasive : « *Nous avons été avertis de 200 incidents lors de la minute de silence, mais je ne puis affirmer qu'il n'y en a pas eu plus* ». Ce nombre paraît d'autant moins crédible si on le rapporte aux 816 signalements - soit quatre fois plus - de faits de radicalisation qu'elle venait d'évoquer.

Quoi qu'il en soit, la querelle des chiffres met en évidence la faiblesse de l'appareil statistique du ministère de l'éducation nationale, alors que cette question aurait dû faire l'objet d'une attention renforcée.

En eux-mêmes, ces incidents n'ont pas affecté de manière grave le service public de l'éducation, mais ils ont servi de révélateur : ils ont provoqué une prise de conscience débouchant, dans les mois qui ont suivi, sur différentes décisions dont certaines méritent d'être saluées, notamment dans le cadre de la grande mobilisation pour les valeurs de la République.

Rétrospectivement, ils ont aussi montré l'impréparation, pour ne pas dire l'improvisation, de la minute de silence, une décision qui, au fond, n'était certainement pas la plus appropriée pour traiter de la question : comme l'a dit un de nos interlocuteurs, la compassion ne se décrète pas !

Fallait-il organiser une minute de silence pour traduire une émotion collective qui, à coup sûr, aurait pu s'exprimer autrement, selon une formule plus compréhensible par les jeunes d'aujourd'hui ?

Dans tous les cas, la minute de silence aurait dû être précédée « d'une heure de parole », pour reprendre l'expression de la Présidente de la commission d'enquête.

⇨ **Deuxième constat : le rejet des valeurs et le délitement du sentiment d'appartenance**

Les travaux de la commission d'enquête montrent que le malaise de l'école est en bonne part lié au délitement du sentiment d'adhésion de beaucoup de jeunes à des valeurs qu'ils ne connaissent pas bien ou - pour certains - qu'ils rejettent.

Quelles valeurs ?

Lors des travaux de la commission d'enquête, le Président Gérard Longuet a eu raison de souligner qu'avant toute autre analyse, il convenait de s'entendre sur les termes, et qu'il serait vain de soutenir la perte de valeurs qu'on n'aurait pas précisément identifiées.

Sa remarque est d'autant plus légitime que les concepts en ce domaine sont somme toute assez flous, visant tour à tour des principes énumérés dans un certain nombre de textes fondateurs comme la Charte de la laïcité, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la Constitution, le code de l'éducation, etc…

Les textes en vigueur ne facilitent pas la démarche d'identification des « valeurs de la République », comme on peut s'en rendre compte à la lecture de la circulaire ministérielle n° 2013-144 du 6 septembre 2013 de présentation de la Charte de la Laïcité à l'école, pour qui ce texte « *Dans un langage accessible à tous* […] *explicite les sens et enjeux du principe de laïcité à l'École, dans son rapport avec les autres valeurs et principes de la République* ». Une précédente circulaire (n° 97-123 du 23 mai1997) définissant la mission des professeurs en collège, en lycée d'enseignement général et technologique ou en lycée professionnel envisageait la laïcité et « *l'idéal laïque* » comme faisant partie des valeurs de la République (« *Le professeur* […] *participe au service public d'éducation qui s'attache à transmettre les valeurs de la République, notamment l'idéal laïque qui exclut toute discrimination de sexe, de culture ou de religion* »), mais sans plus de précision sur les autres principes que recouvre cette expression.

De son côté, l'article L. 111-1, alinéa 2, du code de l'éducation, tel qu'il résulte de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, prévoit que « *Outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République* », sans là encore, en expliciter le contenu.

Même pour des juristes avertis, ces références croisées peuvent apparaître assez obscures, et bien plus encore pour des non spécialistes, sans même parler des élèves…

En fait, l'expression « valeurs de la République » n'est pas la mieux appropriée pour désigner le socle de valeurs et de références sur lesquels devraient s'accorder tous les membres de la communauté éducative. Il serait plus judicieux de se référer aux « valeurs de l'école républicaine », dont le corpus s'est construit dans la durée et dans le respect d'un certain nombre de traditions démocratiques de tolérance et de respect de l'autre, à commencer par l'attachement à la laïcité et la neutralité des enseignements, l'égalité de tous sans considération d'origine, de race, de religion ou de croyance, une stricte égalité entre les filles et les garçons, le respect mutuel entre tous les membres de la communauté éducative, la conviction que l'émancipation de chacun passe par le savoir plutôt que par les dogmes, sans oublier le crédit attaché à la parole de l'enseignant.

Certaines de ces valeurs ont été codifiées par le Constituant ou le législateur.

C'est ainsi que l'article 1er de la Constitution proclame que « *la France est une République* […] *laïque* », précisant qu'« *elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction* […] *de religion* » et qu'elle « *respecte toutes les croyances* ». Il en découle une exigence de neutralité religieuse confortée par le fait que le Conseil constitutionnel a consacré, de manière autonome et aux côtés du principe de laïcité, un principe de neutralité du service public élevé au rang d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République. De même, s'agissant du service public de l'éducation, le treizième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, impose une exigence particulière vis-à-vis de l'État puisque « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* » (en revanche, l'application du principe de laïcité ne s'applique pas à l'enseignement privé).

Le principe constitutionnel de laïcité a été décliné dans plusieurs textes de valeur législative, à commencer par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État (qui ne trouve pas à s'appliquer dans les départements sous régime concordataire) ou, plus récemment, la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004, désormais codifiée sous l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, prévoyant que « *dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit* ».

Si la laïcité occupe une place primordiale au sein des valeurs républicaines, c'est qu'elle est l'instrument qui permet à l'école d'assurer le vivre ensemble, sans distinction d'origine ou de confession religieuse, notamment dans les quartiers où vivent un très grand nombre de familles d'origine et de confessions religieuses les plus diverses et parfois antagonistes.

D'autres valeurs de l'école de la République, en revanche, n'ont pas reçu de traduction juridique précise, tout en revêtant une importance fondamentale pour le fonctionnement du service public de l'éducation et, plus important encore, pour une bonne transmission aux élèves de références les préparant à devenir des citoyens éclairés et responsables.

Ainsi, plusieurs des personnalités entendues par la commission d'enquête n'ont pas hésité à ranger dans les vertus fondamentales de l'école républicaine la distance critique que les élèves doivent garder à l'égard des croyances, le refus de l'obscurantisme et des thèses simplistes, la recherche de l'objectivité, etc… Ces questions ne relèvent pas réellement du droit, mais d'une éthique de l'enseignement qui, elle aussi, fait partie des valeurs que l'école doit transmettre.

De son côté, le Président de la République a rappelé le contenu essentiel des valeurs de l'école le 19 mars 2015 dans son allocution à l'occasion de la réunion à Paris des ministres de l'éducation nationale de l'Union européenne en vue de l'adoption d'une Déclaration sur la promotion de l'éducation à la citoyenneté et aux valeurs communes de liberté, de tolérance et de non-discrimination : « *La première de ces valeurs, c'est la liberté, la liberté de penser, la liberté de parler, la liberté de circuler, la liberté de croire ou de ne pas croire et la liberté dans l'accès aux savoirs* […] *Et l'autre principe que vous défendez c'est le savoir, la connaissance, parce que ce sont ces connaissances, ces savoirs qui permettront à des jeunes filles, à des jeunes garçons de pouvoir former leur jugement, de pouvoir se comporter en citoyen, capable là encore de faire des choix* […] *Tout se joue aussi à l'école dans la capacité* […] *de pouvoir permettre la bonne formation à la citoyenneté des jeunes, de tous les jeunes, et c'est à l'école que se joue aussi le rapport à l'autre, la tolérance, la compréhension et donc la capacité à repousser les discours de haine, à éviter le communautarisme, à ne pas tomber dans une forme de repli sectaire* ».

Or, en prise directe sur cette problématique des valeurs, on constate qu'hélas, beaucoup de jeunes - notamment issus de l'immigration, même si eux-mêmes ont souvent la nationalité française - éprouvent de sérieuses réticences à se reconnaître membres à part entière de la communauté nationale, au profit d'autres repères identitaires comme le quartier, le « groupe ethnique », la « communauté religieuse », la « nationalité des parents », etc…

Il se trouve que ces groupes ont leurs lois, leurs codes, leurs repères, leurs croyances, en d'autres termes leurs propres valeurs et leurs propres représentations qui, dans bien des cas, entrent en contradiction, voire en conflit, avec celles de l'école républicaine.

C'est de plus en plus le cas, notamment, avec la montée de valeurs religieuses qui, aux yeux d'un nombre croissant d'élèves, sont la première, et parfois la seule vraie source de légitimité : en regard, les règles découlant du principe de laïcité sont mal comprises, mal vécues et, en définitive, dénoncées comme oppressives et attentatoires à la liberté individuelle.

La question récurrente du port du voile par les jeunes filles de confession ou de culture musulmane au sein des établissements scolaires relevant du service public de l'éducation en est un exemple frappant, comme la commission d'enquête a pu le constater dans pratiquement toutes ses visites de terrain : si, dans leur très grande majorité, ces élèves se plient, bon gré mal gré, aux prescriptions de la loi de 2004, c'est, dans la plupart des cas, parce qu'elles ne peuvent faire autrement, sous peine de sanctions. Mais les enseignants et les conseillers d'éducation doivent sans cesse en rappeler certaines à l'ordre, faire face quasiment tous les jours à des stratégies de contournement (port de vêtements dits « culturels » ou « ethniques »), autant d'attitudes de petite résistance au quotidien qui démontrent une contradiction non résolue entre deux systèmes de valeurs.

Pour ce qui le concerne, votre rapporteur ne peut pas admettre que les « valeurs particulières » de tel ou tel groupe ou de telle ou telle communauté viennent au même rang ni, *a fortiori*, qu'elles prennent le pas sur celles de la République, car la République est la seule à garantir à tous l'égalité devant ses lois, sans considération d'origine, de race, de religion ou de croyance.

**⇨ Troisième constat : la « perte des repères » résulte en large part d'un certain nombre de fragilités structurelles**

Pourquoi cette méconnaissance ou ce rejet ?

Parce que d'avis presque unanime, le mode actuel de transmission de nos valeurs nationales par l'école laisse fortement à désirer… Les enseignants sont les premiers à le regretter et ont un besoin de soutien dans cette mission essentielle.

L'école n'est pas responsable de tout, et ne peut pas tout.

Il est évident que la marginalisation économique et sociale des quartiers, le chômage et les phénomènes de ghetto ne facilitent pas l'adhésion aux valeurs traditionnelles prônées par l'école.

Les enseignants eux-mêmes subissent une dégradation constante de leur statut, à la fois matériel et social.

Aujourd'hui, la parole du professeur est de plus en plus concurrencée : généralisation du relativisme, envahissement du « bruit numérique », travail de sape des théories du complot…

Pour endiguer ces phénomènes, la République doit redonner à ses enseignants confiance en eux-mêmes, pour qu'à leur tour ils soient à nouveau en mesure de transmettre des valeurs qui soient perçues, non pas comme des contraintes imposées, mais comme des facteurs d'émancipation et de libre-arbitre.

Les travaux de la commission d'enquête ont bien mis en évidence des fragilités structurelles auxquelles il devient urgent d'apporter des solutions ambitieuses.

Les grandes enquêtes internationales visées dans la suite du présent rapport renvoient des images inquiétantes : un pourcentage considérable d'élèves ne maîtrisent pas le socle de connaissances et de compétences requis à leur niveau.

Parmi ces fragilités, la plus flagrante est la faiblesse en français, à l'oral comme à l'écrit, d'un très grand nombre de jeunes élèves, qui arrivent en classe de 6ème sans maîtriser notre langue : comment, dans ces conditions, leur faire passer utilement le message des valeurs « *Dans un langage accessible à tous* », pour reprendre les termes de la circulaire du 6 septembre 2013 précitée, mais qu'en réalité, ils ne comprennent même pas ?

C'est pourquoi une des propositions du rapport consiste en un investissement massif sur l'apprentissage du français au primaire et au collège, et ceci dès la maternelle.

Concernant les enseignants et l'institution scolaire, la fragilité la plus manifeste sur laquelle pratiquement tous les spécialistes ont attiré l'attention de la commission d'enquête concerne la formation : pour l'heure, les professeurs ne sont pas correctement préparés à transmettre les valeurs, qu'il s'agisse de leur formation initiale, qui paraît mal appropriée, ou de leur formation continue, laissée en totale déshérence.

Une autre idée-force est ressortie au fil des auditions de la commission d'enquête : l'École n'est pas un service public comme les autres, c'est, comme l'Armée ou la Justice, une institution de la République au sens le plus noble du terme. De même, les enseignants ne sont pas de simples prestataires de savoirs : à travers leurs enseignements disciplinaires et dans leur mission éducative, ils administrent un magistère public éminent mais qui, force est de le constater, a plus de mal qu'avant à s'exercer.

Dans le rapport qu'il a remis au Président de la République en avril 2015, « La Nation française, un héritage en partage », le Président du Sénat, M. Gérard Larcher, a parfaitement posé cette problématique : « *l'engagement républicain est indéfectiblement lié à la réaffirmation des repères de notre société et à la restauration de l'autorité et du sentiment national* [...] *Ces repères se construisent naturellement dès les premières années de la vie. Au côté des familles, l'école joue ce rôle général de creuset républicain qu'elle a déjà tenu dans l'histoire et doit être appelée à retrouver sa fonction de vecteur de rattachement à la nation* [...] *L'école est bien plus qu'un service public, comme la santé ou les transports. Elle est dans notre tradition culturelle, une « institution » qui élève les enfants à la dignité de citoyens français capables d'exercer leur propre libre arbitre...* »

Dans cette perspective, la « perte des repères », aussi bien du côté des élèves que de certains enseignants, tient aussi au fait que ces repères ne sont plus représentés avec autant d'insistance qu'avant, notamment dans l'enseignement primaire à un âge où les enfants sont les plus réceptifs aux rites collectifs : le temps des « hussards noirs de la République » et des « maîtres » sortis des écoles normales est révolu…

En elle-même, cette évolution n'a rien d'anormal, car l'école doit rester dans son temps si elle veut remplir efficacement sa mission de formation des futurs citoyens. Pourtant, pour préserver la dimension symbolique et morale de l'école républicaine, il faut lui permettre de pratiquer de manière tangible et au quotidien les valeurs qu'elle est en charge de transmettre, notamment en favorisant certains « rites républicains ».

Il ne s'agit pas d'imposer un nouveau catéchisme, mais s'il y a une « perte de repères », le bon sens commande de mieux marquer ces repères, de les rendre plus visibles à tous les membres de la communauté éducative, dans le but de favoriser l'émergence du sentiment d'adhésion.

- ***Vingt propositions fortes, assorties d'un certain nombre de mesures d'accompagnement***

Les constats qui ressortent des travaux de la commission d'enquête n'ont rien de dogmatique et sont largement partagés par tous ceux qui, à un titre ou à un autre, s'intéressent à l'école et souhaitent lui redonner les moyens de jouer pleinement son rôle de transmission des valeurs républicaines.

Pour y parvenir, un certain nombre de pistes ont été tracées, parmi lesquelles il convient de mentionner la « Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République », opération ambitieuse lancée par le ministère de l'éducation nationale en janvier 2015 ; après une vaste série de consultations au niveau des académies, elle a débouché en mai dernier sur des « Assises de l'école pour les valeurs de la République » qui ont donné lieu à une communication lors du Conseil des ministres du 13 mai 2015.

Lors de son audition du 2 juin 2015 devant la commission d'enquête, la ministre en a retracé quelques lignes directrices, parmi lesquelles l'idée, somme toute très consensuelle, « *que les enseignants ne peuvent répondre seuls aux défis qui se posent à eux* » ; elle a souligné « *l'importance accordée au principe de laïcité pour protéger les élèves du prosélytisme, des éruptions identitaires et, simplement, garantir une cohabitation harmonieuse* », relevé que « *Certains enseignants ne sont pas suffisamment armés pour expliquer à leurs élèves la laïcité* » et constaté « *que bien des élèves avaient un faible niveau d'expression en français* »…

Reste à formuler les mesures qui, précisément, permettront de remédier à ces faiblesses. En d'autre termes, pour reprendre une métaphore de notre collègue Guy-Dominique Kennel lors d'une audition le 19 mars 2015, « *le diagnostic est posé depuis longtemps, le remède est connu* » mais *quid* de la posologie ?

Pour sa part, votre rapporteur n'a pas souhaité couvrir l'ensemble du champ des réformes qu'exigerait une remise en ordre complète du système éducatif français, tant en ce qui concerne la qualité des enseignements, les performances des élèves, les problèmes de carte scolaire ou la gestion des ressources humaines dans l'éducation nationale, pour ne citer que quelques pistes de réflexion.

Pour s'en tenir aux seuls domaines d'intervention assignés à cette commission d'enquête - en l'occurrence, la perte de repères républicains à l'école et son incidence sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession - il vous présente 20 propositions fortes en vue d'améliorer la situation actuelle dans quatre grandes directions :

- le sentiment d'appartenance et l'adhésion de tous aux valeurs de la citoyenneté ;

- l'autorité des enseignants et une vraie formation à la transmission des valeurs ;

- l'accent porté sur la maîtrise du français et la concentration des élèves ;

- la responsabilisation de tous les acteurs.

Plusieurs de ces propositions, telles qu'elles sont énumérées dans l'encadré en tête du présent rapport, ont été préconisées par les personnes entendues lors des travaux de la commission d'enquête, sur la base de leur expérience vécue.

Loin de traduire des options idéologiques ou de privilégier telle ou telle vision pédagogique, ces propositions répondent toutes à des problèmes bien identifiés auxquels elles tentent d'apporter des solutions concrètes et praticables, détaillées dans les chapitres qui suivent.

Il faut cependant souligner qu'au-delà de ces 20 propositions, le présent rapport envisage également un certain nombre de mesures d'accompagnement importantes qui, elles aussi, ont pour objet de faciliter la transmission des valeurs aux élèves - dans le primaire et au collège, en particulier - la reconstruction de repères républicains stables, un fonctionnement plus harmonieux du service public de l'éducation et une amélioration des conditions d'exercice des enseignants.

Une des propositions fortes, la seule de nature institutionnelle, puisque toutes les autres sont plus axées sur les aspects fonctionnels ou organisationnels de l'école, préconise de renforcer le contrôle du Parlement sur les choix stratégiques en matière d'enseignement, notamment au travers d'un débat annuel sous l'autorité de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication ; dans l'esprit de votre rapporteur, ce débat pourrait être préparé en liaison avec les rapporteurs spéciaux de la commission des finances en charge de l'enseignement scolaire, mais devrait être distinct de la discussion annuelle des crédits de l'éducation nationale, dont la rigidité procédurale ne se prête pas bien à une discussion de fond.

Il serait en effet logique qu'un thème aussi fondamental que celui de l'école fasse l'objet d'un suivi parlementaire renforcé, selon une procédure spécifique : pas seulement parce qu'il s'agit du premier budget de l'État, et que les enseignants forment le plus fort contingent de la Fonction publique, mais surtout parce qu'il est essentiel que les représentants de la nation puissent débattre régulièrement et dans un cadre approprié de cette institution majeure de la République, en charge d'instruire et d'éduquer les citoyens des prochaines décennies.

Enfin, bien que le rôle des familles dans l'accompagnement de la scolarité de leurs enfants ne relève pas du mandat confié à la commission d'enquête, votre rapporteur a jugé indispensable de formuler une proposition tendant à mieux responsabiliser les parents dans l'effort de prévention de l'absentéisme scolaire, un comportement sur lequel les enseignants ont peu de prise et qui est un facteur grave de décrochage.

*

*    *

En définitive, le Gouvernement et le Parlement, chacun dans sa sphère de compétences, doivent être particulièrement attentifs à créer les conditions d'un bon fonctionnement du service public de l'éducation.

Ils doivent aussi être conscients que les difficultés relevées dans le présent rapport touchent en première ligne les membres de la communauté éducative, dont la commission d'enquête du Sénat a pu constater l'engagement et l'exemplarité à tous les échelons de responsabilité.

# I. DES INCIDENTS RÉVÉLATEURS D'UN PROFOND MALAISE AU SEIN DE L'ÉCOLE DE LA RÉPUBLIQUE

## *A. LES INCIDENTS LORS DE LA MINUTE DE SILENCE EN JANVIER 2015 : UNE RÉALITÉ INDISCUTABLE, MAIS INSUFFISAMMENT QUANTIFIÉE*

La minute de silence organisée le 8 janvier 2015 dans les établissements scolaires a donné lieu un peu partout à différents incidents, dont le nombre a provoqué une émotion légitime.

Conformément à la proposition de résolution qui l'a créée[1], il appartenait à la commission d'enquête de vérifier le nombre et la nature de ces incidents.

### 1. Une analyse statistique difficile du fait de remontées aléatoires

*a) Des incidents sous-évalués*

Sur le fondement des remontées déclaratives des services académiques, **le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a estimé leur nombre à deux cents**.

Toutefois, le ministère a précisé que ce chiffre ne concernait « *que les incidents qui n'ont pu être réglés par les enseignants dans le cadre de la classe* » et qu'ainsi « *ils ne constituent donc pas un recensement exhaustif de l'ensemble des difficultés qu'ont pu rencontrer les équipes éducatives* »[2]. Ces réserves ont été corroborées par la directrice générale de l'enseignement scolaire (Dgesco), Mme Florence Robine, lors de son audition : « *Ce sont ces incidents* [graves], *qui n'ont pas pu être réglés en interne, qui sont remontés au ministère* »[3].

La réalité est très supérieure au chiffre initialement communiqué par le ministère.

À partir des documents obtenus auprès du ministère, ainsi que des informations obtenues à l'occasion de ses déplacements, **la commission d'enquête a eu connaissance d'au moins quatre cents incidents** survenus à l'occasion ou à la suite de la minute de silence du 8 janvier.

---

[1] *Proposition de résolution n° 231 (2014-2015) de M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 15 janvier 2015, tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession.*

[2] *« Incidents survenus dans les écoles, collèges et lycées en lien avec les attentats qui ont touché la France », communiqué de presse du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en date du 14 janvier 2015.*

[3] *Audition du 19 février 2015.*

Il convient de préciser que **le recoupement des incidents dont la commission d'enquête a eu connaissance et qui ne figurent pas dans les relevés académiques**, ainsi que **l'extrapolation des chiffres obtenus directement auprès des académies**, amènent le rapporteur de la commission d'enquête à considérer que **le nombre véritable d'incidents est très certainement bien plus élevé, voire dans un ordre de grandeur supérieur**.

**La majorité des cas recensés par votre rapporteur consistent en provocations, en injures et en menaces verbales**, de gravité variable. Certains relèvent de la provocation adolescente et sont souvent le fait d'élèves perturbateurs ou ne mesurant pas bien le sens des propos qu'ils tiennent. En revanche, **de nombreux relevés d'incidents font état de propos constitutifs de délits comme l'incitation à la haine ou l'apologie du terrorisme**. Il convient de noter qu'une petite minorité d'incidents sont liés à des discours ou des actes racistes envers les musulmans ou les immigrés. Enfin, également minoritaires, des relevés d'incidents font état de déclarations d'allégeance à l'islamisme radical de la part d'élèves, voire de violences physiques.

**Quelques exemples d'incidents recensés à la suite des attentats de janvier**

Dans une école de l'académie d'Amiens, un enfant de cinq ans se présente à l'école vêtu d'un treillis, parlant en arabe et faisant le geste du « V » de la victoire.

Dans un collège de l'académie de Paris, une élève en classe de troisième déclare en cours, alors que le professeur achevait la lecture de la lettre de la ministre et annonçait la minute de silence à venir en fin d'heure : « *ils l'ont bien cherché* » ; « *ils ont réussi leur coup* » ; « *je suis fière de ceux qui les ont tués* » ; « *ils ont bien fait* » ; « *il ne fallait pas se moquer de la religion* ». Dans un autre collège de la même académie, une élève de troisième a déclaré qu'elle ne souhaitait pas participer à la minute de silence. Elle est sortie de classe à midi, huit à dix camarades l'ont suivie.

Dans un lycée professionnel de l'académie de Toulouse, une classe de certificat d'aptitude professionnel (CAP) composée pour plus de moitié de garçons issus de l'immigration nord-africaine a réagi de manière très agitée. De nombreux élèves ont indiqué qu'ils ne feraient pas la minute de silence car « *les gars de Charlie ont insulté le Prophète, ils ont dit que le Coran était de la merde, ils n'ont pas volé ce qui leur arrivait et on ne fait pas tout ça quand on tue des Palestiniens* ». Un élève a indiqué que « *si j'avais dix-huit ans je serais déjà en Syrie pour me battre* ».

*Source : Remontées des services académiques*

Mme Christine Guimonnet, secrétaire générale adjointe de l'Association des professeurs d'histoire-géographie (APHG), témoignait ainsi devant la commission d'enquête qu'« *un collègue a rapporté que dans une classe, un élève affirmait que la liberté d'expression l'autorisait à dire que le génocide arménien n'avait pas existé, un autre qu'il était interdit d'insulter le Prophète, et tous deux que les membres de* Charlie Hebdo *l'avaient bien cherché. Dans une autre classe, des élèves ont réagi contre ce qu'ils estimaient être les deux poids, deux mesures, appliqués aux catholiques et juifs d'une part, et aux musulmans d'autre part* » [1].

**Il semble que la plupart des incidents ont été réglés par la discussion avec les enseignants ou**, pour les incidents les plus graves, **par la voie disciplinaire normale**, c'est-à-dire par la convocation auprès du conseiller principal d'éducation (CPE) ou du chef d'établissement. Les familles ont, dans la majorité des cas, été également convoquées.

*b) Que recouvre le terme incident ? Une appréciation trop subjective*

**La définition d'un incident est complexe et variable.** Les remontées académiques et les témoignages obtenus rendent compte d'une grande diversité de situations.

Les enseignants, souvent eux-mêmes émus, ont été confrontés à des élèves en situation de choc et d'incompréhension. Un certain nombre d'élèves, en particulier de confession musulmane, ont exprimé un malaise important. L'opinion selon laquelle le « blasphème » justifiait les assassinats, les différentes théories du complot, ou encore le parallèle entre les caricatures de *Charlie Hebdo* et les propos de Dieudonné sont, de l'aveu des enseignants, des lieux communs dans les discussions avec les élèves.

La définition de l'incident apparaît ainsi particulièrement difficile et largement subjective, d'autant qu'il convient de distinguer les propos manifestant un rejet des valeurs de la République et ceux liés à de la provocation adolescente. **Un certain nombre d'enseignants ont déclaré être moins préoccupés par des propos relevant de l'insolence que par l'approbation silencieuse dont ont fait preuve certains de leurs élèves**.

Lors de son audition[2], la directrice générale de l'enseignement scolaire désignait par incidents « *des refus exprimés, des paroles répréhensibles et qui tombent sous le coup de la loi ou du règlement intérieur* ».

Or il semble que quand bien même certains de ces propos relèveraient de l'apologie du terrorisme ou de l'incitation à la haine, beaucoup n'ont pas été considérés comme des incidents ou n'ont pas été signalés comme tels.

---

[1] *Audition du 28 mai 2015.*
[2] *Audition du 19 février 2015.*

Ainsi, quand M. Philippe Watrelot, enseignant dans un lycée de l'Essonne et président du Cercle de recherche et d'action pédagogiques (CRAP), faisait état de « *quasiment aucun incident : tout juste quelques tags et des objections dans les discussions* »[1], M. Iannis Roder, enseignant dans un collège de la Seine-Saint-Denis, témoignait que « *dans mon établissement, la minute de silence a été émaillée d'incidents. Je ne sais pas de quoi on parle quand on fournit le chiffre officiel de deux cents incidents au niveau national, mais* ***si l'approbation de ce qui s'est passé le 7 janvier est considérée comme un incident, on doit être, dans mon seul établissement, à quarante ou cinquante incidents*** »[2].

*c) Des remontées aléatoires*

**Plusieurs éléments amènent votre rapporteur à considérer que le nombre d'incidents recensés par la commission d'enquête, déjà bien supérieur à celui du ministère, reste lui-même une estimation *a minima*.**

En effet, **certaines académies, à l'instar de celle de Dijon, sont surreprésentées dans les remontées d'incidents** au regard de leurs caractéristiques démographiques et sociales. Ceci s'explique en grande partie par les différences en matière de « seuil de sensibilité » des établissements et des académies, pour reprendre l'expression de Mme Florence Robine, qui précise qu'un « *incident à Dijon n'est, par exemple, pas la même chose qu'un incident aux Mureaux ou à Vénissieux* »[3]. Il ne fait aucun doute que dans les établissements ayant un « seuil de tolérance » plus élevé que la moyenne, un certain nombre d'incidents n'ont pas été relevés et n'ont pas été signalés.

**Deuxièmement, les chefs d'établissement demeurent peu enclins à signaler les incidents**, de peur de ternir la réputation de leur établissement ou d'en être tenus responsables. Si, comme le déclarait Mme Marie-Monique Khayat, proviseur du lycée Jean-de-la-Fontaine, à Paris, « *les choses sont plus faciles aujourd'hui* », « *les proviseurs ont longtemps hésité à faire remonter des incidents par peur d'être taxés de ne pas savoir y faire ou de mettre leurs enseignants en difficulté* »[4].

Ce constat est corroboré par M. Luc Ferry, philosophe et ancien ministre, pour qui « *les chefs d'établissement sont souvent réticents à signaler les difficultés, par peur de donner une mauvaise image de leur collège* »[5]. Ainsi, au cours des déplacements et des auditions, un certain nombre d'incidents absents des remontées académiques ont été portés à la connaissance du rapporteur.

---

[1] *Audition du 9 avril 2015.*
[2] *Audition du 16 avril 2015.*
[3] *Audition du 19 février 2015.*
[4] *Audition du 21 mai 2015.*
[5] *Audition du 12 mars 2015.*

Toutefois, M. Philippe Tournier considère « *que ce phénomène appartient au passé. Le fait que des incidents aient été signalés lors de la minute de silence en est la preuve* »[1].

**La même logique semble être à l'œuvre au sein des corps d'encadrement supérieur - inspecteurs d'académie et recteurs**. Si l'ensemble des recteurs rencontrés ont indiqué avoir fait remonter l'intégralité des incidents signalés, l'un d'entre eux a exprimé sa conviction de n'avoir pas eu connaissance de la majorité des incidents, quand un autre a estimé que toutes les académies « n'avaient pas joué le jeu ». Là encore, la surreprésentation de certaines académies dans les relevés d'incidents tend à accréditer cette hypothèse.

Troisièmement, **les enquêtes informelles** - et sans prétention scientifique - **font apparaître une proportion d'incidents supérieure à celle indiquée par le ministère**. L'enquête de l'Association des professeurs d'histoire-géographie (APHG) auprès de ses membres recense onze cas d'incidents, souvent peu graves, sur 147 réponses[2]. De même, 14 % des réponses à une enquête menée par la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) auprès de ses membres faisaient état d'incidents à l'occasion de la minute de silence. Les témoignages recueillis lors des déplacements sur le terrain corroborent cette impression.

**Cette imprécision a quelque chose de surprenant pour un ministère qui, par définition, gère d'énormes effectifs et qui, comme tel, devrait disposer d'outils et de procédures statistiques performants. Or, tel n'est pas le cas.**

Votre rapporteur a, par exemple, pu constater plusieurs insuffisances, notamment le fait qu'un certain nombre d'incidents, pourtant graves, survenus le 8 janvier n'aient été portés à la connaissance du ministère qu'après un délai de six ou sept jours.

**Dès lors, votre rapporteur considère éminemment nécessaire l'amélioration de l'appareil statistique du ministère de l'éducation nationale en la matière**.

Le remplacement en 2007 du système informatique de recueil des actes de violence SIGNA par l'enquête SIVIS[3] a marqué le passage d'un recensement exhaustif des actes de violence à une logique d'enquête sur échantillon. De plus, ces logiciels ne portent que sur les actes graves de violence et **ne prennent pas en compte les comportements attentatoires aux valeurs de la République**.

[1] *Table ronde du 16 mars 2015.*
[2] *Enquête de l'Association des professeurs d'histoire et de géographie après les attentats de janvier 2015*, publiée par l'APHG le 16 avril 2014.
[3] *Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire*

Enfin, votre rapporteur estime nécessaire **d'inciter les chefs d'établissement**, **les inspecteurs d'académie** – directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) et **les recteurs à rendre compte de l'ensemble des incidents graves**, notamment ceux concernant les atteintes aux valeurs de la République et à la laïcité.

**PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

**⇨ Mise en place dans l'enseignement public d'un système de remontée directe des incidents jusqu'au ministère**

Cela étant, **il convient de ne pas tomber dans le catastrophisme : si le nombre réel des incidents est très certainement bien supérieur à celui publié par le ministère de l'éducation nationale, ces incidents concernent une petite minorité d'établissements et, à l'intérieur de ceux-ci, une minorité d'élèves**.

En effet, l'importance des faits doit être rapportée au nombre des 52 580 écoles et des 12 183 établissements du second degré que compte le service public de l'éducation[1]. **Même minoritaires, ces faits n'en demeurent pas moins graves et alarmants**.

**2. La minute de silence : un exercice contesté**

**Les incidents** qui ont émaillé l'organisation de la minute de silence le 8 janvier 2015 **n'ont pas été une nouveauté, mais au contraire une occurrence de plus dans un phénomène jusqu'alors minimisé voire volontairement tu ou ignoré**.

*a) La perturbation des recueillements, une réalité jusqu'alors passée sous silence*

En effet, les précédents moments de recueillement organisés dans les établissements scolaires - trois minutes de silence au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, une minute de silence après les attentats de Madrid en 2004 et ceux perpétrés par Mohammed Merah en 2012 - ont également été perturbés par des incidents.

[1] *Repères et références statistiques – édition 2014, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, septembre 2014.*

C'est ce qu'affirmait M. Philippe Tournier devant la commission d'enquête : « *les faits constatés ne sont, en effet, ni les premiers, ni les plus graves que l'école ait connus ces dernières années. Toutes les minutes de silence organisées dans les établissements scolaires ont fait l'objet d'incidents. Ainsi, lors des attentats de Toulouse, ces faits étaient plus nombreux et, d'une certaine manière, plus sérieux* »[1].

Ce constat est corroboré par des enseignants, à l'instar de M. Loys Bonod, pour qui « *les professeurs n'ont pas été surpris par l'ampleur des réactions des élèves, car nous en parlons depuis longtemps. Dès le 11 septembre 2001 ou lors des émeutes de 2005, nous avons pu connaître des situations analogues* »[2]. Mme Gabrielle Déramaux affirmait également qu'à l'occasion des minutes de silence de 2001, « *mes élèves ont entonné des chants palestiniens. Jeune professeure, interdite devant leur réaction, je les ai laissé chanter. Personne à l'époque n'a parlé de ces incidents. Et pourtant, ils furent aussi nombreux* »[3].

M. Jean-Pierre Obin, inspecteur général de l'éducation nationale, a rappelé à la commission d'enquête qu'« *à Aubenas, le principal m'a indiqué que les minutes de silence consécutives aux attentats de New York et de Madrid avaient été gravement perturbées, y compris depuis l'extérieur de l'établissement. On m'a même signalé des chants à la gloire de Ben Laden dans un car de ramassage scolaire. Mais à l'époque, on ne nous a pas crus !* »[4].

**Ces faits ont été systématiquement minimisés ou occultés**, parfois par les enseignants et les chefs d'établissement eux-mêmes, souvent par l'administration du ministère de l'éducation nationale, **pour des raisons évidentes : refus d'admettre une réalité dérangeante, volonté délibérée d'éviter d'alarmer ou de « jeter de l'huile sur le feu », avec toujours « pas de vagues » en maître-mot**.

Ainsi, selon Mme Marie-Monique Khayat, « *peut-être avons-nous fait preuve d'une forme d'angélisme : nous n'avons pas vu l'accélération des communautarismes et les proviseurs ne voulaient pas faire de vagues. Difficile d'admettre qu'on ne savait pas, plus simple de mettre en cause les professeurs, taxés ne pas savoir y faire* (…). *Déjà, en 2001, les trois minutes de silence en hommage aux victimes des attentats avaient dû être écourtées dans certains établissements, sans qu'on en fasse état* »[5]. Plus récemment, à la suite des attentats de Montauban et Toulouse en 2012, M. Philippe Tournier affirmait que « *des incidents ont eu lieu, mais il semblerait que l'on n'ait pas eu envie de savoir...* »[6].

Toutefois, **la forte hausse du nombre d'incidents dans le premier degré**, par rapport aux minutes de silence organisées dans le passé, constitue une évolution prononcée et particulièrement symptomatique.

---

[1] *Table ronde du 16 mars 2015.*
[2] *Audition du 26 mars 2015.*
[3] *Audition du 19 mars 2015.*
[4] *Audition du 5 mars 2015.*
[5] *Audition du 21 mai 2015.*
[6] *Table ronde du 16 mars 2015.*

**La commission d'enquête relève que la demande de signalements auprès des rectorats, suivie de la divulgation des chiffres obtenus, par le ministère constitue un progrès, quand bien même la sous-estimation du nombre et de la gravité des incidents demeure**. Elle révèle un début de prise de conscience de ce phénomène mais elle doit être systématisée.

*b) Une organisation précipitée et des personnels souvent pris au dépourvu*

**Les directives du ministère, transmises par les recteurs, ont été appliquées dans l'ensemble des établissements d'enseignement**, y compris les établissements de l'enseignement agricole.

Elles ont cependant souvent été adaptées en fonction des horaires des établissements. Alors que les instructions prévoyaient que la minute de silence ait lieu à midi, certains chefs d'établissement ont fait le choix de l'organiser à onze heures - le respect strict de la consigne aurait en effet eu pour conséquence de prévoir la minute de recueillement au réfectoire lors du déjeuner des élèves. Selon les établissements, la minute de silence a eu lieu dans la cour, le plus souvent après une petite intervention du chef d'établissement, ou dans les classes, sous la responsabilité des enseignants. Si la première option paraît préférable car plus solennelle, le principal d'un collège de Besançon expliquait avoir choisi d'organiser la minute de silence dans les classes de peur des débordements et du chahut.

**La commission tient à saluer la dignité et le courage des chefs d'établissement qui, dans un moment où ils étaient eux-mêmes bouleversés, ont su trouver les ressources qu'attendait d'eux la communauté nationale : dans l'ensemble, et comme le relève l'enquête précitée de l'APHG, « *les chefs d'établissement ont très majoritairement su prendre la mesure de la situation, et trouver les mots qu'il fallait* »**.

**La commission d'enquête n'a eu connaissance que de deux cas dans lesquels les directives ministérielles n'ont pas été appliquées de manière convenable**, à chaque fois par crainte des réactions des élèves. Ainsi, dans un lycée professionnel de l'académie de Lyon, la participation à la minute de silence a été laissée au volontariat. Dans un collège de l'académie de Versailles, le principal a fait le choix singulier d'organiser une « minute musicale » plutôt qu'une minute de silence, ce qui a généré une grande incompréhension de la part des élèves comme des personnels, sans pour autant prévenir les perturbations.

**Le slogan « Je suis Charlie » a pu également être lancé de façon maladroite, à la manière d'une injonction**, suscitant dès lors un rejet de la part de certains élèves.

M. Loys Bonod expliquait ainsi qu'il « *ne faut pas s'étonner que les élèves recevant "en pleine poire" cette expression éprouvent une sorte de rébellion à son encontre. Je me suis moi-même identifié à cette formule, qui est une sorte d'émotion collective. Mais il n'y a rien d'étonnant que les élèves ne puissent pas comprendre tout l'implicite de cette expression "Je suis Charlie". D'un côté, il y a une sorte d'incompréhension de la part des élèves ; de l'autre, il y a une incompréhension de la part des autorités. Finalement, "Je suis Charlie", ça ressemble à une injonction* »[1]. Dans au moins un cas, des incidents ont suivi le discours d'un chef d'établissement déclarant que « nous sommes tous Charlie ». Dans ce contexte, **l'emploi de cette expression pouvait sembler inapproprié**, laissant croire, à tort, que la minute de recueillement avait pour vocation de manifester l'adhésion aux écrits de *Charlie Hebdo*.

Les mots et la langue ont une importance essentielle pour communiquer un sentiment aussi complexe que l'émotion nationale. Cela montre **la nécessité de la diffusion d'éléments de langage précis, au niveau national ou académique, à l'occasion d'évènements de ce type**.

**Les enseignants interrogés ont, dans la quasi-totalité des classes, pris le temps d'expliquer les faits survenus la veille et de présenter les enjeux de la minute de silence**. Des débats ont été organisés dans les classes, répondant au « *besoin de parole* » exprimé par les élèves. Eux-mêmes émus, parfois choqués par les réactions d'incompréhension ou d'hostilité de certains de leurs élèves, les enseignants ont accompli un travail de définition nécessaire des notions que sont la liberté d'expression, le blasphème, la laïcité, etc. Si, dans leur majorité, les enseignants rencontrés estiment avoir été à la hauteur de l'enjeu, d'autres ont confié avoir été déstabilisés par des classes ou des élèves hostiles.

De l'ensemble des entretiens et des visites réalisés se dégage le sentiment d'un désarroi diffus **des enseignants face aux mises en cause des repères républicains qu'ils partagent intimement mais qu'ils peinent à transmettre à leurs élèves**. Hormis les enseignants d'histoire et de géographie, mieux « armés » pour faire face à ce genre de situations et de discours, certains enseignants ont relevé leur manque de préparation sur ces enjeux. Souvent, les ressources documentaires mises à disposition sur le site *Eduscol* n'ont pas été utilisées, alors qu'elles sont « *citée*[s] *avec éloges* » dans les témoignages recueillis par l'APHG.

[1] *Audition du 26 mars 2015.*

« Démunis » sur le plan conceptuel, certains enseignants ont esquivé le sujet, ou bien ont renvoyé les élèves à leurs collègues enseignants d'histoire et de géographie, les considérant mieux placés qu'eux pour aborder ces questions.

Par exemple, dans le collège où enseigne M. Iannis Roder, « *sur les trente-cinq enseignants qui étaient présents ce jour-là, huit seulement avaient parlé à leur classe la veille. Pourquoi les autres ne l'avaient-ils pas fait ? Tout simplement parce qu'ils ne se sentaient pas armés. Cela n'est pas difficile pour un professeur d'histoire-géographie de parler de laïcité, mais les autres ne s'en sentent pas capables, et ils ont peur de se mettre en danger face à la classe* »[1].

M. Jérôme Léonnet, chef du service central du renseignement territorial (SCRT) à la direction centrale de la sécurité publique du ministère de l'intérieur, reconnaissait que, pour les évènements dont a eu à connaître le SCRT, « *dans une grande majorité des cas, la situation a été très difficile à gérer pour les enseignants, qui se sont trouvés confrontés à des contradictions construites, signe que les élèves avaient probablement, dans leur milieu familial ou entre eux, élaboré de véritables argumentaires. Ceci n'est pas étonnant vu l'ampleur du message médiatique. Dans des cas minoritaires, mais qu'il faut souligner, d'autres professeurs ont su parfaitement répondre à ces contestations* »[2].

Ces doutes mettent en évidence qu'**une partie du corps enseignant ne possède plus les connaissances nécessaires pour répondre aux interrogations d'élèves sur les valeurs de la République et sur la laïcité**. Cela corrobore le constat réalisé par M. Abdennour Bidar d'une « *dégradation de la culture professionnelle des personnels de l'école en ce qui concerne cette dimension essentielle de leur mission* », qui participe de la « *perte du sens de l'institution* »[3].

Ainsi, M. Christophe Abraham, secrétaire général adjoint de l'Association de parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL), disait avoir eu connaissance que « *dans certains établissements, les enseignants n'ont même pas osé aborder le sujet, ni faire la minute de silence. Ils se retrouvent souvent seuls face à ces maux de la société, et manquent probablement de formation, voire de recul* »[4].

[1] *Audition du 16 avril 2015.*
[2] *Audition du 19 février 2015.*
[3] « Quelle pédagogie de la laïcité à l'école ? », *M. Abdennour Bidar, Esprit, octobre 2014.*
[4] *Table ronde du 16 mars 2015.*

**Les incidents mettant en cause des personnels de l'éducation nationale**

Dans de rares cas - environ une vingtaine rapportés à la commission d'enquête -, les incidents faisant suite aux attentats mettent en cause des personnels de l'éducation nationale, essentiellement des refus d'organiser la minute de silence dans la classe, par crainte de la réaction des élèves. Mais, là encore, ce dénombrement ne prétend pas à l'exhaustivité et reste tributaire de la remontée des informations, pour le moins lacunaire.

Ainsi, dans l'académie de Poitiers, sur six enseignants mis en cause, trois prétendaient ne pas avoir été au courant, deux autres avaient délibérément refusé la minute de silence et ont été sanctionnés, tandis que le dernier, ayant traité les journalistes de *Charlie Hebdo* de « *crapules* », a été sanctionné et muté d'office. Les services de l'académie de Créteil signalent que si un seul cas de refus de participation d'un enseignant est relevé, « *quelques groupes d'enseignants exercent des pressions à caractère prosélyte sur des collègues en salle des professeurs et notamment à l'égard des femmes* ».

En revanche, les personnels non-titulaires – enseignants contractuels, assistants d'éducation, adultes en service civique – sont davantage concernés. Les relevés d'incidents font surtout état de propos inappropriés, faisant l'apologie des attentats et du terrorisme, ou bien relayant des rumeurs de complot. Se pose ainsi le problème de la formation et de l'adhésion des enseignants contractuels à leur mission de transmission des valeurs républicaines. Un cadre de l'éducation nationale confiait ainsi à la commission d'enquête que certains enseignants contractuels, bien que notoirement « *réfractaires* » à la laïcité, étaient maintenus faute de candidats aux postes occupés.

*c) La pertinence de la minute de silence en question*

La pertinence de l'organisation même, en milieu scolaire, d'un tel rituel, a été interrogée par un grand nombre d'acteurs. M. Alain Boissinot, ancien recteur de l'académie de Versailles et ancien président du Conseil supérieur des programmes, s'en faisait l'écho devant la commission d'enquête : « *la pratique d'un rituel comme la minute de silence, naturel dans certaines instances, me semble inadaptée au monde scolaire. Ce rituel a un sens au sein d'une communauté qui partage déjà certaines valeurs* »[1].

Organisée le 8 janvier 2015 à midi, conformément à l'instruction de la ministre de l'éducation nationale, la minute de silence a eu lieu au lendemain de l'attentat contre la rédaction de *Charlie Hebdo*, alors que les suspects étaient en fuite et que la vague d'attentats se poursuivait.

[1] *Audition du 5 mars 2015.*

De nombreux enseignants, conseillers principaux d'éducation (CPE) et chefs d'établissement interrogés par la commission d'enquête ont jugé **la minute de silence peu adaptée au contexte scolaire et précipitée au regard des évènements**, laissant de fait peu de temps aux équipes éducatives pour la préparer. Considérant la nature des évènements et l'état d'esprit de certains élèves, d'aucuns considèrent qu'un temps de parole et d'échange aurait été plus approprié, afin notamment de faire partager des valeurs auxquelles les élèves n'adhèrent pas spontanément.

La minute de silence a ainsi été jugée « maladroite » par M. Loys Bonod, pour qui « *elle témoigne d'une méconnaissance des publics qui sont des déshérités* »[1].

Votre rapporteur fait siens les propos de M. Alain Boissinot, selon lequel « *pour des adolescents, chez qui les valeurs sont encore à construire,* ***une heure de parole conviendrait mieux*** »[2].

Le choix de la minute de silence procédait d'une bonne intention, sans aucun doute : celui de faire participer les élèves, citoyens en devenir, à un moment exceptionnel de recueillement de la nation. Pour autant, **ce rituel aurait dû être rigoureusement préparé et expliqué afin de contribuer utilement à la formation des consciences.**

### *B. DES ATTITUDES EXPRIMANT UN REJET DE L'ÉCOLE ET DE LA RÉPUBLIQUE PAR UNE PARTIE DES ÉLÈVES*

Les évènements de janvier mettent en évidence qu'**une partie des élèves de l'école de la République, certes minoritaire, ne se reconnaît pas dans la nation et dans ses valeurs.**

#### 1. Le délitement du sentiment d'appartenance à la Nation

##### *a) L'arrimage incertain d'une partie de la jeunesse à sa propre nationalité*

Aujourd'hui, la nationalité française et l'identité sont des notions plus ou moins distinctes, qui ne se superposent plus exactement. Les relevés d'incidents à l'occasion de la minute de silence du 8 janvier 2015 font ainsi état de nombreux cas de discours tenus par des élèves de tous âges opposant les « Français » d'un côté, et, de l'autre les « musulmans ». Ainsi, dans un établissement parisien, des messages ont été diffusés sur les téléphones portables d'élèves les incitant à se défendre contre les Français qui « *attaqu*[ai]*ent les mosquées* ».

[1] *Audition du 26 mars 2015.*
[2] *Audition du 5 mars 2015.*

Au cours de ses déplacements, la commission d'enquête a recueilli, dans plusieurs académies et dans divers types d'établissement, des témoignages nombreux et concordants.

Il convient de noter que cette érosion du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, cette thématique d'arrière-plan du « eux et nous », ne s'accompagne pas systématiquement d'une remise en cause des valeurs de la République. Ce séparatisme relève pour beaucoup d'élèves de représentations imaginaires, ancrées dans les esprits mais qui se manifestent rarement. Une conseillère principale d'éducation faisait ainsi le constat d'une « *désaffiliation insidieuse* » des valeurs portées par l'école.

Ces propos sont corroborés par des enseignants, à l'instar de M. Iannis Roder : « *si la plupart des élèves scolarisés ne manifestent pas de haine ni de préjugés à l'encontre de l'école de la République, une part d'entre eux, pourtant, ne se reconnaît pas dans la nation* (…). *Cela ne va pas, parfois, sans une contestation de ce qui fait le socle de nos valeurs républicaines, mais cela peut aussi s'accompagner d'un ressentiment qui s'exprime quelquefois, chez les élèves, par un déni de leur nationalité. La plupart d'entre eux sont Français de nationalité et pourtant, ils se définissent plutôt par la nationalité de leurs parents ou de leurs grands-parents. C'est un constat que j'ai fait dès mon arrivée en Seine-Saint-Denis, il y a seize ans. Quand on leur rappelle que leur carte d'identité, leur passeport sont français, ils répliquent que ce ne sont que des papiers. Ces élèves, dans leur majorité, ne contestent pas les valeurs de la République, mais ils ne se reconnaissent pas comme Français* »[1].

Ainsi, dans une école de Villeurbanne, des enseignants confient qu'**alors que la plupart des élèves ont la nationalité française, ils ne s'identifient qu'à la nationalité d'origine de leurs parents** ou, dans le cas des binationaux, **qu'à leur seconde nationalité**. D'après une enseignante, « *les enfants ne savent pas qu'ils sont Français, ils se disent musulmans ou arabes comme s'il s'agissait d'une nationalité* ». De même, dans l'académie de Toulouse, des écoliers ont évoqué à la suite des attentats « des Algériens qui ont tué des Français ». Des enseignants comme des cadres de l'éducation nationale ont regretté ce qu'ils percevaient comme un étiolement du sentiment d'appartenance à la nation, signalant que dans certains établissements, se faire traiter de Français est une insulte.

Un professeur d'histoire de l'académie de Lille évoquait ainsi une véritable « *fracture entre* "eux" *et* "nous", "eux" *désignant la France, la République* », et décrivant le lien des élèves à la République comme « *très ténu* », celle-ci étant vue comme porteuse d'un discours hypocrite. Les réactions de certains élèves traduisaient ainsi un sentiment diffus d'injustice, voire de persécution.

[1] *Audition du 16 avril 2015.*

Ce sentiment d'injustice repose essentiellement sur de prétendues inégalités de traitement, révélatrices d'un « deux poids, deux mesures » injuste : sont récurrentes la comparaison entre les victimes juives des attentats de Toulouse et de Paris et les Palestiniens, ou encore entre Dieudonné et *Charlie Hebdo*, qui feraient l'objet de traitements différents.

Comme le déclarait devant la commission d'enquête M. Jean-Pierre Obin, « *une partie de cette jeunesse commence à faire sécession en se coupant de la République et de la nation françaises*. « Nous ne sommes pas français », « les Français et nous », « nous et eux » : *c'est en ces termes que se traduit le sentiment de non-appartenance à la nation et l'hostilité de plus en plus ouverte envers les valeurs de la République* »[1].

**Cette érosion du sentiment d'appartenance d'une partie de la jeunesse n'est pas un phénomène nouveau**. Comme le rappelait M. Jean-Michel Blanquer, ancien Dgesco, la perturbation de l'interprétation de l'hymne national par des sifflets à l'occasion de la rencontre entre la France et l'Algérie en octobre 2001 marquait un précédent significatif[2]. Les incidents de janvier 2015 jouent toutefois le rôle d'un révélateur ; ils mettent en évidence la faible consistance du lien qui unit les Français au sein de leur République.

La principale évolution mise en évidence par la commission d'enquête est que **la non-adhésion, voire l'opposition frontale aux valeurs de la République, est désormais assumée et revendiquée**. Comme l'indiquait M. Jean-Pierre Obin : « ***On nous répondait que ces jeunes s'amusaient, plaisantaient... Et dix ans plus tard, ils sont partis se faire tuer en Syrie****. Ce qui était à l'époque un chahut confus est désormais une transgression ouvertement assumée. Lors d'une émission récente, un enseignant d'un lycée de Suresnes déclarait avoir vu ses élèves regarder les vidéos des assassinats du 7 janvier en applaudissant. Ces jeunes désormais assument leur opposition. En ce sens, on peut dire que la situation s'est aggravée* »[3].

Le jeune âge des élèves concernés n'atténue pas la gravité de ce constat, surtout lorsqu'il est le fait de jeunes qui, souvent, sont nés en France et n'ont pas d'autre nationalité. Comme l'indiquait M. Iannis Roder, « *il ne faut pas oublier que les élèves, au collège, sont des adolescents, avec la posture de révolte qui s'attache à cet âge de la vie. Cela étant, on peut se demander pourquoi cette révolte prend parfois la forme d'un rejet du sentiment d'appartenance à la nation française.* » Ce sentiment interroge d'autant plus que « *ces élèves sont totalement Français, dans leur façon d'être, de penser, de vivre. Le rejet est de l'ordre du discours, pas des faits* »[4].

[1] *Audition du 5 mars 2015.*
[2] *Audition du 26 mars 2015.*
[3] *Audition du 5 mars 2015.*
[4] *Audition du 16 avril 2015.*

La mesure de ce phénomène est difficile. En effet, comme le soulignait Mme Nathalie Mons, présidente du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), « *La dernière étude est celle de 2005 menée par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)* (…). *L'étude* (…) *a montré que le niveau d'adhésion aux valeurs des élèves était globalement bon, mais qu'il y avait des différences entre les élèves du public et du privé, ceux des zones prioritaires et les autres, mais surtout entre filles et les garçons, ce qui témoigne de la complexité du sujet* »[1].

**Face à un phénomène socialement complexe et difficile à mesurer, votre rapporteur considère indispensable que la France rejoigne dès 2016,** comme le recommandait Mme Nathalie Mons, **l'*International civic and citizenship Education Survey* (ICCS), menée par l'*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA),** qui constitue l'« *équivalent de l'enquête PISA sur l'évaluation de l'attitude civique des jeunes en fin de scolarité* ».

*b) Un discours brouillé sur l'appartenance nationale*

Si cet état de fait ne relève pas de la responsabilité de l'école, force est de constater que **le discours qu'elle porte à ce sujet souffre d'une certaine confusion**.

**L'absence des termes de « nation » et de « patrie » du projet de programme d'enseignement moral et civique** (EMC) **est à cet égard révélatrice**, au même titre que les explications fournies par le président du Conseil supérieur des programmes (CSP), M. Michel Lussault. Devant la commission d'enquête, celui-ci indiquait que « *le CSP a considéré que la nation et la patrie pouvaient constituer des pièges pour un enseignement moral et civique recherchant l'intégration, l'accueil d'enfants de plus en plus variés, et dont nous avons tendance à ne pas objectiver la diversité d'origines et d'attentes vis-à-vis de l'école. Les valeurs de la République ont semblé plus inclusives, plus universelles que la nation et la patrie, plus polémiques* »[2].

Votre rapporteur ne souscrit pas à l'idée que la nation ou la patrie pourraient être des pièges : il y voit au contraire des idéaux porteurs d'espoir et d'égalité. La nation, entendue au sens d'Ernest Renan, comme « *la possession en commun d'un riche legs de souvenirs ;* (…) *le consentement actuel au désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage indivis* », n'est pas moins inclusive ou universelle que la République. Nation et République sont même complémentaires. Comme le rappelait M. Alain Finkielkraut, membre de l'Académie française, « *la République a confié à l'école la tâche de transmettre cet héritage et, autant qu'il est possible, de le transmettre à tous ses enfants* »[3].

1 *Audition du 2 avril 2015.*
2 *Audition du 2 avril 2015.*
3 *Audition du 19 février 2015.*

**L'éducation nationale doit porter un autre discours sur la nation, fidèle à cette tradition républicaine qui a fondé la France moderne sur ces valeurs permanentes**. Votre rapporteur fait siens les propos de M. Philippe Meirieu, selon lequel « *la nation est évidemment une réalité essentielle. Valmy - où des Français ont crié pour la première fois :* « Vive la Nation ! » *- a joué un rôle essentiel dans l'émancipation d'un peuple contre l'arbitraire. Je pense que c'est cette idée de la nation, porteuse des droits de l'homme et du citoyen et capable de faire vivre la solidarité, qu'il convient de transmettre, et non l'image d'une nation repliée sur elle-même* »[1].

**2. L'insidieuse propagation des théories du complot**

La République n'est pas un dogme ni une vérité révélée, mais elle prône dans tous les domaines la recherche de l'authenticité et de la fiabilité comme fondement des rapports sociaux. À ce titre, les théories du complot ne sont pas compatibles avec la vision sincère de la République, car elles accréditent l'idée de forces obscures et non démocratiques face auxquelles la confiance laisse place à une suspicion généralisée.

Or, **les incidents de janvier ont également révélé l'étendue de l'emprise qu'exercent les différentes théories du complot sur les esprits**. Même dans des établissements épargnés par la vague d'incidents qui a suivi les attentats, les enseignants comme les personnels de vie scolaire ont confié leur préoccupation quant à la prégnance des théories du complot au sein de leurs classes. Les discours conspirationnistes, qui se fondent sur une attitude de suspicion systématique vis-à-vis du discours médiatique ou institutionnel, sont d'autant plus difficiles à combattre qu'ils sont construits sur des faits invérifiables et font appel à des sentiments irrationnels. M. Jean-Louis Bianco, président de l'Observatoire de la laïcité, faisait ainsi remarquer que « *dans le climat de défiance généralisée dans lequel nous vivons, toute thèse qui va à rebours du message dominant passe forcément pour une vérité* »[2].

L'emprise des théories du complot est difficile à mesurer. Lors d'un entretien, le 15 janvier 2015, **Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale**, de l'enseignement supérieur et de la recherche, **affirmait qu'« *un jeune sur cinq adhère aux théories du complot* »**. Les témoignages recueillis par la commission d'enquête tendent à confirmer cette estimation.

Au lendemain des attentats, les enseignants ont été confrontés à de nombreux discours affirmant que les évènements avaient été mis en scène, le plus souvent par le Gouvernement, contre les musulmans. Ces discours sont le plus souvent étayés par de prétendues « preuves », généralement colportées sur Internet qui leur sert de caisse de résonnance.

1 *Audition du 16 avril 2015.*
2 *Audition du 16 février 2015.*

Alors que les médias et les institutions font l'objet d'une suspicion systématique, les enseignants et personnels de vie scolaire ont été frappés par **l'absence d'esprit critique des élèves face aux thèses complotistes, le plus souvent relayées sur Internet**. M. Jean-Pierre Obin déclarait ainsi être « *stupéfait de constater comment, face à l'Internet, les esprits adolescents développent de* ***véritables pathologies de l'entendement*** ». Comme l'affirmait M. François-Xavier Bellamy, « *nous savions la difficulté à parler à nos élèves, à récupérer leur confiance quand ils sont soumis à la pression du numérique dans lequel ils trouvent non seulement une technologie d'information, mais aussi de désinformation, face à laquelle ils sont privés de tout esprit critique* »[1].

Ces constats sont corroborés par les témoignages recueillis en audition. Mme Gabrielle Déramaux déclarait ainsi que « ***l'autre écueil auquel est confrontée l'école d'aujourd'hui est la pensée complotiste qui rend suspecte toute parole présentée comme « officielle »*** *: on nous ment, tout est faux, tout est falsifié ; il faut se méfier des journalistes, des politiques, des professeurs ; l'instruction dispensée à l'école est de la propagande, etc. Ce prisme pervers rend suspecte et contestable la parole du professeur.* ***C'est au nom de ce grand complot imaginaire que fut contestée la véracité des attentats de 2015 : une sordide mise en scène orchestrée par les services secrets français pour salir l'islam, soi-disant****. Tout peut être alors remis en question : le génocide arménien, la Seconde Guerre mondiale, la Shoah, la décolonisation, le calvaire d'Ilan Halimi, la culpabilité de Merah, comme les bases mêmes de notre pensée, la théorie de l'évolution ou la révolution copernicienne* »[2].

De même, M. Iannis Roder expliquait que ses élèves « *ne comprennent pas ce qui se joue, politiquement, au quotidien, dans leur ville, dans leur pays, dans le monde. Si bien qu'ils se réfugient dans des schémas simplistes, ce qui explique le succès du complotisme, qui donne du sens facile à ce qu'ils ne comprennent pas* (…). *La semaine dernière, un élève m'expliquait, selon la bonne vieille théorie du complot, que le 11 septembre, c'était un coup des Américains et consorts*. "J'en fais donc partie, moi aussi ?" *lui disais-je.* "Non, m'sieur, vous, vous êtes manipulé" »[3].

**Outre l'accès illimité et incontrôlé à Internet dont bénéficient les élèves**, souvent dès l'école primaire, **la maîtrise insuffisante de la langue française apparaît**, aux yeux de la grande majorité des personnes interrogées, **comme la cause majeure de l'emprise des théories du complot**.

---

[1] *Audition du 5 mars 2015.*
[2] *Audition du 19 mars 2015.*
[3] *Audition du 16 avril 2015.*

Mme Gabrielle Déramaux déclarait ainsi que « ***ce qui rend nos élèves perméables à ces divagations toxiques est avant tout l'appauvrissement dramatique de leur vocabulaire et donc de leur faculté à penser et exprimer le monde****. Imaginez que pour beaucoup d'élèves des mots d'usage courant comme "pâle" ou "pénombre" ne sont pas compréhensibles. Même dans les bons établissements, une grande partie des élèves ne comprend que superficiellement les textes lus ou étudiés. Ils donnent le change car ils comprennent globalement mais ils n'ont pas accès à une compréhension fine d'une réalité de plus en en plus complexe. Ils sont des proies faciles pour n'importe quel manipulateur qui saura leur montrer une vision du monde simpliste, qui leur paraîtra plus lisible et donc plus crédible* »[1].

**Dans un contexte aussi malsain, il est plus que jamais impératif d'éveiller et de cultiver l'esprit critique et le discernement des élèves**, qui passent nécessairement par une maîtrise satisfaisante de la langue française.

Enfin, l'éducation aux médias constitue d'ores et déjà une des priorités de la « grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République ». Elle est également du ressort du Centre de liaison de l'enseignement et des médias de l'information (CLEMI), qui a pour mission d'inculquer aux élèves une pratique « citoyenne » des médias. Attention cependant à ne pas tomber dans l'excès inverse, car, comme le soulignait M. Jean-Pierre Obin lors de son audition[2], **l'éducation aux médias peut se révéler à double tranchant** : « *Devons-nous chercher à mieux éduquer les élèves aux médias pour réduire leur croyance aux théories de la conspiration ? Demander à des journalistes de leur montrer comment une information peut être manipulée risque de les renforcer dans leur méfiance généralisée...* »

### 3. Tensions sur la laïcité et revendications identitaires : un constat réitéré exigeant des réponses énergiques

#### *a) Un cadre juridique à renforcer*

(1) Laïcité et neutralité, deux principes fondateurs de l'enseignement public

À l'instar de l'ensemble des services publics, le service public de l'éducation est astreint au respect **de l'exigence constitutionnelle de laïcité** ainsi que du **principe de neutralité du service public**, élevé au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République[3].

[1] *Audition du 19 mars 2015.*
[2] *Audition du 5 mars 2015.*
[3] *Conseil constitutionnel, 18 septembre 1986, n° 86-217 DC.*

**L'application du principe de laïcité se limite cependant à l'enseignement public**. Les établissements d'enseignement privé ont, pour le Conseil constitutionnel, un « *caractère propre* » dont la sauvegarde découle directement de la liberté d'enseignement, principe fondamental lui aussi reconnu par les lois de la République[1].

Au regard principalement de la particularité de la mission du service public de l'enseignement auprès de jeunes élèves dont les consciences sont encore en formation, **les exigences en matière de neutralité religieuse y sont renforcées, notamment pour ses usagers que sont les élèves**.

Les **agents du service public de l'éducation** - enseignants, personnels de vie scolaire et de direction, surveillants - **sont évidemment astreints au respect des principes de laïcité et de neutralité**, qui a pour conséquences l'interdiction de toute manifestation d'appartenance ou de conviction religieuse dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que la neutralité du contenu des enseignements. Cette dernière exigence « *doit s'appliquer non seulement à l'enseignement proprement dit, mais également aux autres activités à visée éducative organisées par l'administration au sein des établissements scolaires* »[2].

En ce qui concerne les élèves, la liberté religieuse qui leur est reconnue peut connaître des limites dans la mesure où l'exercice de cette liberté « *ferait obstacle à l'accomplissement des missions dévolues par le législateur au service public de l'éducation, lequel doit notamment, outre permettre l'acquisition par l'enfant d'une culture et sa préparation à la vie professionnelle et à ses responsabilités d'homme et de citoyen, contribuer au développement de sa personnalité, lui inculquer le respect de l'individu, de ses origines et de ses différences, garantir et favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes* »[3].

En clair, le Conseil constitutionnel estime que l'exercice d'un culte ne peut justifier, en toutes circonstances, d'écarter les règles d'organisation s'imposant aux usagers du service public d'éducation, le principe de laïcité énoncé à l'article 1er de la Constitution interdisant « *à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers* »[4].

[1] *Conseil constitutionnel, 23 novembre 1977, n° 77-87 DC.*
[2] *Conclusions de M. Rémi Keller sous Conseil d'État, 15 octobre 2014, n° 369965.*
[3] *Conseil d'État, avis, 27 novembre 1989, n° 346893.*
[4] *Conseil constitutionnel, 19 novembre 2004, n° 2004-505 DC.*

En conséquence, si les élèves ont le droit de bénéficier individuellement d'**autorisations ponctuelles d'absence** nécessaires à l'exercice d'un culte ou à la célébration d'une fête religieuse, ces absences doivent être compatibles avec l'obligation d'assiduité, l'accomplissement des tâches inhérentes à leurs études et avec le respect de l'ordre public dans l'établissement, ce qui exclut une dérogation permanente un jour de la semaine[1].

S'agissant du **port de signes religieux**, le Conseil d'État concluait en 1989 à l'impossibilité, en l'état de la législation à cette date, d'interdire par principe leur port par des élèves dans l'enceinte des établissements scolaires. Un règlement intérieur qui prescrivait une telle règle était alors illégal, tout comme la sanction prise sur ce fondement[2]. À la suite des travaux de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité présidée par M. Bernard Stasi, **la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004** encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics **est revenue sur cette solution**[3].

(2) La loi du 15 mars 2004, une loi absolument nécessaire…

**La loi du 15 mars 2004 crée l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, qui prévoit que «** ***dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit*** **».** Les travaux préparatoires de la loi ont mis en évidence que l'extension aux élèves du principe de neutralité religieuse dans leur port vestimentaire se justifiait par la spécificité du service public de l'éducation. Le président Jacques Valade soulignait, comme rapporteur de la loi de 2004, que « *l'école n'est pas un service public ordinaire* » car « *elle accueille, en effet, des "citoyens en puissance", des jeunes en construction d'identité, en général mineurs, encore fragiles, vulnérables aux pressions et aux influences extérieures* »[4]. La règle introduite en 2004 s'applique d'ailleurs au sein de territoires où la loi du 9 décembre 1905 ne s'applique pas, notamment les départements concordataires de l'Alsace et de la Moselle.

---

[1] *Conseil d'État, 14 avril 1995, Koen et consistoire central des israélites de France, n° 157653.*

[2] *Conseil d'État, 2 novembre 1992,* Kherouaa*, n° 130394.*

[3] *La loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 n'a pas fait l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel, que ce soit dans le cadre d'une saisine avant sa promulgation ou par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité.*

[4] *Rapport n° 219 (2003-2004), au nom de la commission des affaires culturelles, 25 février 2004.*

**La circulaire du 18 mai 2004** relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 en précise les modalités d'application : « *Les signes et tenues qui sont interdits sont ceux dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse tels que* ***le voile islamique, quel que soit le nom qu'on lui donne, la kippa ou une croix de dimension manifestement excessive*** (…). *La loi ne remet pas en cause le droit des élèves de porter des signes religieux discrets* ».

Cette solution a été jugée conforme à l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui protège la liberté religieuse mais admet des limitations pourvu qu'elles soient fixées par la loi, qu'elles poursuivent un but légitime et soient nécessaires et proportionnées au but poursuivi[1]. Se fondant sur une jurisprudence antérieure reconnaissant aux États une marge de manœuvre en la matière, la Cour européenne des droits de l'Homme a déclaré irrecevables six requêtes dirigées contre la France qui contestaient l'exclusion définitive d'élèves en raison du port, dans l'enceinte de leur établissement scolaire, de signes ostensibles d'appartenance religieuse[2].

(3) …mais avec trop de zones d'incertitudes

(a) Les parents accompagnateurs des sorties scolaires

**La question du respect des principes de laïcité et de neutralité par les parents accompagnateurs de sorties scolaires demeure sans réponse claire**.

La circulaire de rentrée n° 2012-056 du 27 mars 2012 portant orientations et instructions pour la préparation de la rentrée 2012, publiée par le ministre Luc Chatel, précisait qu'« *il est recommandé de rappeler dans le règlement intérieur que les principes de laïcité de l'enseignement et de neutralité du service public sont pleinement applicables au sein des établissements scolaires publics. Ces principes permettent notamment d'empêcher que les parents d'élèves ou tout autre intervenant manifestent, par leur tenue ou leurs propos, leurs convictions religieuses, politiques ou philosophiques lorsqu'ils accompagnent les élèves lors des sorties et voyages scolaires* ». Ces dispositions ont été maintenues par ses successeurs, Vincent Peillon et Benoît Hamon.

[1] *Conseil d'État, 5 décembre 2007, n° 285394, 295671, 285395, 285396.*

[2] *CEDH, 30 juin 2009, Aktas c. France, n° 43563/08 ; Bayrak c. France, n° 14308/08 ; Gamaleddyn c. France, n° 18527/08 ; Ghazal c. France, n° 29134/08 ; J. Singh c. France, n° 25463/08 ; R. Singh c. France, n° 27561/08.*

Saisi d'une étude par le Défenseur des droits, le Conseil d'État a traité de cette question[1]. Après avoir rappelé qu'une mère d'élève accompagnant une sortie pédagogique est considérée comme un collaborateur occasionnel du service public, ce qui lui ouvre droit à une indemnisation en cas d'accident dans ce cadre, **le Conseil d'État refuse d'assimiler de manière générale les parents d'élèves au statut des agents du service public**. Il souligne que « *s'agissant du service public de l'éducation, en dehors de l'hypothèse du dommage subi du fait d'une collaboration bénévole* […], *le Conseil d'État regarde les parents d'élèves comme des usagers* »[2].

Ce faisant, le Conseil d'État contredit l'analyse du tribunal administratif de Montreuil[3] qui avait validé le règlement intérieur d'une école étendant le principe de laïcité aux parents d'élèves volontaires pour accompagner des sorties scolaires.

Sur le fondement de cette analyse ambiguë du Conseil d'État, **Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, a fait état d'une inflexion significative sur la question**, déclarant que « *le principe c'est que dès lors que les mamans (les parents) ne sont pas soumises à la neutralité religieuse, comme l'indique le Conseil d'État, **l'acceptation de leur présence aux sorties scolaires doit être la règle et le refus l'exception*** », tout en convenant qu'« *il peut y avoir des situations particulières, liées par exemple à du prosélytisme religieux, qui peuvent conduire les responsables locaux à recommander de s'abstenir de manifester leur appartenance ou leurs croyances religieuses. C'est un équilibre qui doit être trouvé par les responsables de terrain et les cas conflictuels restent heureusement limités* »[4].

Dans une décision récente, le tribunal administratif de Nice a ainsi annulé la décision par laquelle une mère souhaitant conserver son voile n'avait pas été autorisée à accompagner une sortie scolaire. À cette occasion, le juge a rappelé que les parents d'élèves accompagnant une sortie scolaire ne constituent pas des collaborateurs du service public mais « *des usagers du service public de l'éducation* », auxquels « *les restrictions à la liberté de manifester leurs opinions religieuses ne peuvent résulter que de textes particuliers ou de considérations liées à l'ordre public ou au bon fonctionnement du service* »[5].

[1] *Étude du Conseil d'État du 19 décembre 2013, réalisée en application de l'article 19 de la loi organique du 29 mars 2011.*
[2] *Étude demandée par le Défenseur des droits le 20 septembre 2013 et adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 19 décembre 2013.*
[3] *Tribunal administratif de Montreuil, 22 novembre 2011,* Mme Osman, *n° 1012015.*
[4] *Audition de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche par l'Observatoire de la laïcité, le 21 octobre 2014.*
[5] *Tribunal administratif de Nice, 9 juin 2015, Mme D., n° 1305386.*

**La grande majorité des enseignants, directeurs d'école et chefs d'établissement ont dit regretter cette évolution**, à plusieurs titres. Premièrement, le revirement tend à brouiller le message de l'institution en matière de laïcité. Comme le rappelait M. Philippe Tournier, « *quand la réponse de l'État est claire, (…) son message est compris. Cet exemple apparaît toutefois comme une exception au milieu d'une grande confusion. La question des accompagnatrices de sortie scolaire voilées est symptomatique : l'État a changé quatre fois d'avis au gré des trois ministres qui se sont succédé* »[1]. De plus, la portée de la déclaration de la ministre est également incertaine, la circulaire du 27 mars 2012 n'étant pas abrogée. Enfin, la responsabilité de la décision repose dès lors uniquement sur l'appréciation des directeurs d'école et des chefs d'établissement.

**Les professeurs des écoles ont fait état de la nécessité d'une position claire et pérenne sur le sujet,** ainsi que de leur inquiétude quant aux déclarations de la ministre qui leur sont opposées par des parents d'élèves. Beaucoup ont tenu à souligner qu'il était difficile de distinguer les comportements relevant du prosélytisme. D'autres chefs d'établissement ou directeurs d'école autorisent l'accompagnement par des mères voilées sans discernement, de peur d'envenimer les relations avec les parents d'élèves et d'être taxés d'islamophobie, voire de subir des poursuites judiciaires - les collectifs « contre l'islamophobie » étant particulièrement actifs.

**Là encore, la doctrine du « pas de vague » justifie des accommodements avec le principe de laïcité, faute d'une doctrine claire et opposable à tous les acteurs de la communauté éducative**.

Votre rapporteur considère, à l'instar de M. Henri Peña-Ruiz, qu'« *il faut garder à l'esprit qu'elles* [les mères voilées] *assurent des fonctions d'accompagnatrices au nom de l'État et doivent, à ce titre, être tenues à la même neutralité vestimentaire que les enseignants ou encore les conseillers principaux d'éducation* »[2]. Il considère que la thèse, portée notamment par MM. Jean Baubérot ou Sébastien Sihr, secrétaire général du SNUIPP-FSU, selon laquelle une telle obligation éloignerait ces parents d'élèves de l'école, ne justifie pas l'atteinte portée à l'obligation de neutralité du service public de l'éducation.

De surcroît, même s'il n'y a ni prosélytisme ni pression sur les élèves, le phénomène des accompagnatrices voilées, vu de l'extérieur par des personnes peu au fait des arguments juridiques subtils du Conseil d'État, passe pour une validation officielle.

---

[1] *Table ronde du 16 mars 2015.*

[2] *Audition du 19 février 2015.*

En conséquence, considérant la finalité pédagogique de ces sorties, et le fait que lesdites sorties se déroulent pendant le temps scolaire, **la commission d'enquête recommande l'interdiction aux parents d'élèves accompagnateurs d'une sortie scolaire du port de signes ou de tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse**, politique ou philosophique.

### PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

⇨ **Sacralisation de l'école** avec **interdiction du port de signes ou de tenues ostensibles d'appartenance religieuse, politique ou philosophique pour les accompagnatrices et accompagnateurs de sorties scolaires**

(b) Deux poids, deux mesures : les stagiaires des GRETA en formation dans les lycées

Comme le rappelle une étude du rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité[1], « *les stagiaires de la formation continue dispensée par les groupements d'établissements (GRETA) au sein des établissements secondaires publics, qui ne sont pas des élèves au sens de la loi du 15 mars 2004, ne peuvent se voir interdire sur ce fondement législatif le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse* ». Cependant, « *l'encadrement du port de signes religieux ostensibles par les stagiaires des GRETA à l'intérieur des établissements scolaires publics peut être justifié par des considérations d'intérêt général liées à la nécessité d'assurer le bon fonctionnement de ces établissements et d'éviter la coexistence, dans un même établissement et aux mêmes moments, d'usagers de la formation initiale et de la formation continue soumis à des règles différentes.* »

La commission d'enquête relève que cette faculté est peu mise en œuvre. Lors de sa visite d'un établissement accueillant des stagiaires au titre du GRETA, elle a pu constater que, de l'aveu des enseignants et des personnels de vie scolaire, la non-application des exigences de la loi du 15 mars 2004 aux stagiaires des GRETA nourrissait l'incompréhension des élèves et, partant, la remise en cause des exigences de neutralité, perçues comme injustes.

[1] *Bilan de l'application de la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, réalisé par Mme Catherine Moreau, directrice des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, rapport annuel 2013-2014 de l'Observatoire de la laïcité.*

(c) Les parents d'élèves, notamment ceux siégeant dans les instances scolaires

Comme le précise la circulaire du 18 mai 2004, les dispositions de l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation « *ne concerne*[nt] *pas les parents d'élèves* ».

En application de l'article L. 111-4 du même code, les parents d'élèves « *sont membres de la communauté éducative. Leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels sont assurés dans chaque école et dans chaque établissement. Les parents d'élèves participent, par leurs représentants aux conseils d'école, aux conseils d'administration des établissements scolaires et aux conseils de classe.* » Les parents d'élèves fréquentent également les établissements scolaires à l'occasion des rencontres entre parents et enseignants. Ils peuvent également faire l'objet d'une convocation par le chef d'établissement.

Aucun texte n'encadre le port de signes religieux ostensibles par les parents d'élèves et leurs représentants élus au sein des établissements scolaires.

Dans son étude publiée au sein du rapport annuel de l'Observatoire de la laïcité, la direction des affaires juridiques du ministère rappelle que « *les réunions auxquelles sont appelés à participer les représentants des parents d'élèves ont lieu le plus souvent en soirée, en dehors des heures de cours ou d'étude, lorsque les élèves ne sont pas présents dans l'établissement. Cette circonstance est de nature à limiter le risque d'incompréhension qui pourrait découler de la présence simultanée, au sein des mêmes locaux scolaires, d'usagers soumis à des règles différentes* »[1].

*b) Une laïcité remise en cause dans un contexte de tensions accrues*

(1) La montée de revendications identitaires et religieuses incompatibles avec certaines valeurs essentielles de la République

Les recommandations de la commission d'enquête s'appuient sur l**e constat d'un renouveau des revendications identitaires et religieuses, qui sont dans leur écrasante majorité liées à la religion musulmane**.

En cela, **le constat dressé il y a plus de dix ans par le rapport dit « Obin » demeure entièrement d'actualité**[2].

Dans leur quasi-unanimité, les personnels des établissements visités par la commission d'enquête font état d'une forte hausse de la pratique religieuse musulmane dans les cinq dernières années, qui s'accompagne de revendications renouvelées envers l'institution scolaire.

---

[1] *Idem.*

[2] Les signes et manifestations d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires, *rapport n° 2004-115 de l'inspection générale de l'éducation nationale à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, juin 2004.*

Une conseillère principale d'éducation rapportait ainsi **des références permanentes aux préceptes de l'islam de la part des élèves, dans l'enseignement comme dans la vie scolaire**. Pour certains élèves, tout sujet n'est abordé que selon la considération de ce qui est *hallal*, licite, et *haram*, illicite. Une directrice d'école évoquait un véritable « *repli identitaire* », qui s'accompagne de la conviction – exprimée par de nombreux élèves de cycle 3 à l'occasion des débats de janvier – que les commandements religieux priment sur la loi de la République.

Les revendications identitaires se manifestent de plusieurs manières. Premièrement**, les comportements sexistes tendent à se multiplier**.

Plusieurs directrices d'école, enseignantes et conseillères principales d'éducation ont rapporté des **refus d'adresser la parole, de regarder ou de serrer la main à une femme** de la part de parents d'élèves, voire d'élèves eux-mêmes. Entre les élèves eux-mêmes, on observe **un refus croissant de la mixité entre filles et garçons, ou encore entre musulmans et non-musulmans**, obligeant certains professeurs à tirer au sort la composition de certains groupes. Enfin, un cas de comportement déplacé envers une enseignante en jupe a été porté à la connaissance de la commission d'enquête.

**En matière alimentaire, les revendications sont également monnaie courante et semblent être en augmentation**. Si des menus de substitution sont disponibles dans l'intégralité des cantines, l'exigence de repas *hallal* est récurrente et apparaît dès le plus jeune âge. Une directrice d'école faisait état du refus d'enfants, dès les premières classes de l'enseignement élémentaire, de manger non seulement de la viande de porc mais également toute viande non *hallal*.

Cela s'accompagne d'une forte pression entre élèves. Dans plusieurs établissements, des cas **d'élèves harcelés par leurs pairs parce qu'ils consomment de la viande de porc ou qu'ils ne respectent pas les interdits musulmans** ont été rapportés. Ces cas se multiplient à l'occasion du jeûne rituel, le *ramadan*. Les enseignants comme les élèves qui ne respectent pas le jeûne sont parfois l'objet de remarques plus ou moins agressives de la part d'élèves musulmans.

Comme le relevait alors le rapport de M. Jean-Pierre Obin, ces interpellations, qui peuvent déboucher sur de véritables mises au ban, visent en premier lieu les élèves et les personnels issus de l'immigration maghrébine : dans de telles circonstances, les logiques de groupe, assez communes dans les établissements scolaires, se transforment inévitablement en pressions communautaristes et religieuses.

Si les actes de racisme et d'antisémitisme portés à la connaissance de la commission d'enquête sont rares, **les discours racistes et antisémites semblent être courants**. À plusieurs reprises, des enseignants ont mis en évidence une **« ethnicisation » des rapports entre élèves, qui révèle une vision du monde marquée par des préjugés et des considérations racistes**. Aux yeux de certains, la population scolaire est partagée entre « arabes », « noirs », « Français », « juifs » ou encore « albanais ». Cet état de fait semble fortement corrélé au degré de mixité sociale et ethnique.

**Les attentats de janvier ont été le révélateur d'un antisémitisme latent**, allant souvent de pair avec les théories du complot et les considérations liées aux conflits au Proche-Orient. Le constat fait, il y a plus de dix ans, par *Les Territoires perdus de la République,* publié sous la direction d'Emmanuel Brenner en 2002, demeure d'actualité. En réaction, de nombreux établissements notent une radicalisation d'une partie des élèves vers un nationalisme outrancier, souvent teinté de racisme.

**L'absentéisme sélectif est également une réalité dans de nombreux établissements**, notamment le samedi pour les élèves juifs et à l'occasion du *ramadan* pour les élèves de confession musulmane. **L'absentéisme vise également certains enseignements en particulier, notamment les cours d'éducation physique et sportive (EPS)**. Parmi ces derniers, les cours de natation sont prioritairement concernés. En effet, des cas d'évitement et de contournement de ces enseignements ont été recensés dans l'intégralité des établissements visités. Cet absentéisme est facilité par la production, massive dans certains quartiers, de certificats médicaux de complaisance. Ainsi, dans une classe d'un collège de l'académie de Besançon, plus de la moitié des jeunes filles se prétendent allergiques au chlore, certificat médical à l'appui...

Dans plusieurs cas, les personnels de l'éducation nationale se disent confrontés à des actions concertées de prosélytisme et de déstabilisation, menées par des groupes islamistes à l'instar du *Tabligh* ou de « collectifs contre l'islamophobie », qui apportent un soutien juridique et matériel aux provocations et aux remises en cause de la laïcité.

**Face à ces phénomènes, des consignes claires et fermes doivent être transmises aux personnels de l'éducation nationale**. Si la grande majorité des personnels d'encadrement et des enseignants font preuve de discernement, l'absence de directive peut conduire à des initiatives déplacées. Par exemple, un inspecteur a affirmé rencontrer, avec des enseignants volontaires, l'imam du quartier afin de constituer un argumentaire leur permettant de contrer les revendications religieuses des élèves de confession musulmane. Comme le pointait le rapport précité de M. Jean-Pierre Obin, cette démarche est cependant problématique, en ce qu'elle prévoit que les fonctionnaires doivent aller chercher des arguments religieux pour tenter de faire respecter les règles de l'école républicaine.

(2) Le port de signes ou de tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse

**Les dispositions de la loi du 15 mars 2004 font également l'objet, si ce n'est d'une contestation frontale, d'un contournement redoublé**. Après le relatif apaisement qui a suivi la mise en application de la loi du 15 mars 2004, **les témoignages recueillis par la commission d'enquête font état d'une multiplication des incidents depuis les attentats du mois de janvier**.

Ainsi, Mme Florence Robine déclarait constater « *depuis la loi sur les signes religieux de 2004 une diminution des zones de friction sur ce qui faisait le cœur de l'actualité en 2004-2005, c'est-à-dire la question du port du voile.* »[1]

Selon les chefs d'établissement et directeurs d'école rencontrés lors des déplacements effectués par la commission d'enquête, **l'interdiction du port de signes ostensibles d'appartenance religieuse, et notamment du voile islamique, est globalement respectée au sein des établissements**. M. Abdennour Bidar relevait ainsi que « *la loi de 2004* (…) *est très bien entrée dans les mœurs scolaires, elle ne fait pas l'objet de contestations massives* »[2]. Toutefois, de l'aveu-même d'assez nombruex chefs d'établissement et directeurs d'école, **la loi nécessite des rappels fréquents et fait l'objet de remises en cause ponctuelles mais répétées**. Comme l'affirmait un chef d'établissement, « *la défense de la laïcité est quotidienne* », en veillant notamment à demander à quelques jeunes filles de quitter leur voile au portail de l'établissement.

Citant une étude réalisée par la Dgesco, M. Jean-Louis Bianco corroborait largement ces observations, déclarant que « *les contestations sont extrêmement localisées, quoique parfois récurrentes, et réglées quasi systématiquement par le dialogue. Plusieurs académies rappellent la nécessité d'exercer une vigilance constante ; dans l'une d'elles, la situation est fragile dans dix établissements - sur 335 - et se cristallise sur le port du voile. Dans deux établissements, un lycée professionnel et un collège d'une autre académie, deux élèves ont refusé à plusieurs reprises d'enlever leur voile dans l'enceinte de l'établissement. Ces comportements ont fait l'objet de commissions éducatives, les chefs d'établissement jugeant la pédagogie plus efficace que les sanctions* »[3].

**Ce constat doit être nuancé par le fait que les remises en cause de la loi demeurent fréquentes à l'occasion des activités scolaires se déroulant en dehors des établissements : sorties, classes transplantées et stages**.

[1] *Audition du 19 février 2015.*
[2] *Audition du 21 mai 2015.*
[3] *Audition du 16 février 2015.*

En revanche, les dispositions de la loi du 15 mars 2004 font l'objet d'efforts répétés de contournement, notamment par le biais du port de vêtements prétendument culturels, à l'instar des longues robes portées par des jeunes filles – les *abayas* – ou par les jeunes hommes – les *djellabas*. Ainsi, selon Mme Florence Robine, « *les questions se déplacent sur des terrains sur lesquels les enseignants sont moins à l'aise en termes juridiques, sans qu'elles aillent, la plupart du temps, jusqu'au recours devant le juge administratif. On observe ainsi une prolifération de tenues vestimentaires revendiquées comme culturelles, et non pas religieuses, telles que les grandes robes ou les djellabas du vendredi* »[1].

**Les équipes éducatives et de direction rencontrées ont fait part de leur perplexité devant ce phénomène**.

Les directives ministérielles font reposer la décision sur les équipes, ainsi que l'expliquait M. Abdennour Bidar : « *La question qui se pose actuellement est celle, très sensible, des jupes longues. Beaucoup d'équipes s'inquiètent de la recrudescence des signes vestimentaires, religieux ou culturels. La position de la ministre est extrêmement claire, et nous faisons en sorte qu'elle soit appliquée partout de façon homogène : dès lors qu'un élève ne manifeste pas de conduite répréhensible, il s'agit de faire preuve d'une certaine tolérance* (…). *Peut faire l'objet d'une convocation : l'attitude d'un élève dont la tenue, litigieuse, s'accompagne de contestations du principe de laïcité, de complications au moment d'ôter le voile, d'un absentéisme aux cours d'éducation physique et sportive, d'une logique séparatiste, de bande, avec, le cas échant, des pressions exercées sur d'autres élèves. S'il existe un faisceau de signes d'intégrisme religieux revendicatif* (…), *cela est manifestement contradictoire avec la vocation de l'école et nous recommandons la plus grande fermeté* »[2]. Cependant, comme l'ont fait remarquer plusieurs chefs d'établissement, **l'intention prosélyte et l'intégrisme revendicatif sont souvent difficiles à établir**. **Dans le doute, et devant l'absence d'instructions précises, ces tenues sont tolérées.**

Certes, l'habit ne fait pas le moine, et ce proverbe vaut aussi pour d'autres confessions… **Mais votre rapporteur considère néanmoins que ces tenues sont très souvent portées comme une manière contournée d'exprimer une appartenance religieuse** ; c'est ce qu'affirmait M. Alain Seksig devant la commission d'enquête : « *Évitons les caricatures : il n'est aucunement question de mesurer la longueur et la couleur des jupes des élèves. Il demeure que ce sont clairement des tenues d'appartenance religieuse* »[3]. **Une clarification des directives ministérielles sur cette question paraît donc indispensable.**

[1] *Audition du 19 février 2015.*
[2] *Audition du 21 mai 2015.*
[3] *Audition du 21 mai 2015.*

(3) La contestation des contenus et des modalités d'enseignement

Enfin, au-delà de l'absentéisme sélectif, **certains pans du programme font l'objet de contestations répétées, qui tendent à rendre plus difficile voire impossible leur enseignement.**

Ces remises en cause, dont ont fait état un grand nombre d'établissements et d'enseignants, ne se fondent jamais sur des arguments rationnels mais sur des croyances religieuses ou sur l'invocation de théories du complot.

**Toutes les matières semblent concernées**, à des degrés divers. Sont régulièrement citées comme faisant l'objet de contestations récurrentes l'histoire et la géographie, les sciences de la vie et de la terre (SVT), la philosophie, la physique et la chimie, l'histoire des arts ou encore, selon Mme Laurence Loeffel, l'éducation musicale, *« lorsqu'il s'agit d'initier les élèves à la musique sacrée de culture occidentale et chrétienne »*[1]. Ces remises en cause se concentrent sur certains thèmes : l'Égypte pré-musulmane, les croisades, les génocides arménien et juif, la condition féminine, les guerres de décolonisation ainsi que le conflit israélo-arabe en histoire ; les textes fondateurs en français ; la nudité dans les arts ; l'évolution et la reproduction en SVT ; la laïcité et les Lumières en philosophie. Dans d'autres cas, il s'agit du refus de certains élèves de manipuler de l'alcool en cours de chimie, de manipuler de la viande de porc dans le cadre de l'enseignement professionnel, etc...

Peu significatifs lorsqu'ils sont considérés isolément, ces refus deviennent réellement problématiques lorsqu'ils se multiplient et tendent eux-mêmes à se constituer en attitude systématique.

La Dgesco n'est pas en mesure de quantifier le phénomène, « *dans la mesure où les incidents nous sont remontés au sein de catégories plus larges* ». **Les témoignages recueillis par la commission d'enquête indiquent que ces remises en causes sont, dans certains établissements, un fait régulier sinon quotidien**. Selon Mme Laurence Loeffel, « *je ne peux dénombrer ces difficultés, mais je sais, pour avoir circulé dans les académies, que ces questions se posent dans nombre d'entre elles, et pas seulement en Seine-Saint-Denis* »[2].

Mme Gabrielle Déramaux indiquait ainsi que « *les professeurs de lettres, d'histoire, mais aussi de sport ou de SVT sont les plus exposés et peuvent évidemment avoir la tentation d'éviter certains sujets. Partout ils entendent les mêmes récriminations :* « Pourquoi n'adopte-t-on pas le calendrier de l'hégire ? Pourquoi les garçons et les filles ne sont-ils pas séparés en sport ? Pourquoi parle-t-on toujours des Juifs ? » *etc. Certains professeurs se retrouvent en grande détresse, isolés face à des situations difficiles* »[3].

---

[1] *Audition du 9 avril 2015.*
[2] *Audition du 19 mars 2015.*
[3] *Audition du 19 mars 2015.*

Professeur d'histoire, M. Iannis Roder déclarait également avoir été confronté à des remises en cause des contenus d'enseignement : « *Ai-je assisté à des remises en cause des contenus d'enseignement ? Clairement, oui. Pas tant des refus que des contestations.* (…) *Je prendrai un exemple sur lequel j'ai beaucoup travaillé, l'histoire de la Shoah. J'ai, dès mon arrivée dans l'enseignement secondaire, entendu des remarques de nature antisémite, souvent liées à ce chapitre de l'histoire* »[1].

Mme Christine Guimonnet, également enseignante d'histoire, affirmait que « *des contestations liées au fait religieux peuvent se manifester par le refus d'entrer dans un bâtiment religieux lors d'une sortie scolaire à but culturel, ou lors de l'étude d'auteurs critiquant les religions tels que Voltaire, ou lors de cours sur la Shoah* »[2].

**Ces contestations sont parfois encouragées par des mouvements prosélytes, qui fournissent un argumentaire « clé en main » aux contestations**. M. Jean-Pierre Obin citait notamment l'exemple du créationnisme : « *Un ouvrage créationniste a circulé dans le collège,* Le hasard impossible. La théorie de l'évolution des êtres vivants analysée par un croyant, *publié par le mouvement* Tabligh *et dont l'auteur, Mohammad Kaskas, est un professeur agrégé de biologie, exerçant à l'IUFM d'Amiens* ! »[3] Sur le même sujet, Mme Florence Robine rappelait qu'« *il y a quelques années, lorsque l'*Atlas de la création *a inondé les CDI des établissements scolaires, les enseignants ont été confrontés de manière frontale à des oppositions très organisées d'élèves. Sur Internet étaient publiés des argumentaires pour contester les professeurs de sciences sur les éléments fondateurs de la science. Dans d'autres pays, ce même phénomène est porté par d'autres mouvements religieux que l'islam* »[4].

**Les enseignants interrogés relèvent que la majorité des contestations sont rarement argumentées. Beaucoup déclarent être peu préoccupés par ces remises en cause lorsqu'elles sont formulées en cours,** considérant qu'il relève du métier de l'enseignant d'y répondre et de démonter les objections des élèves. Cependant, dans quelques établissements, d'autres enseignants ont fait état de l'impossibilité d'enseigner certains pans du programme de manière sereine.

En conclusion, il apparaît que, comme le déclarait Mme Laurence Loeffel, « ***les enseignants sont, dans ce domaine de la laïcité, en demande de réponses pratiques*** *à des difficultés qui touchent les mères accompagnatrices de sorties scolaires, les repas scolaires, le refus de participer à certaines activités scolaires comme la visite de lieux de culte ou aux séances d'éducation physique à la piscine* (…) »[5].

---

[1] *Audition du 16 avril 2015.*
[2] *Audition du 28 mai 2015.*
[3] *Audition du 5 mars 2015.*
[4] *Audition du 19 février 2015.*
[5] *Audition du 9 avril 2015.*

(4) Les ELCO (enseignements de langue et culture d'origine), un dispositif contre-productif et propice aux dérives

**La quasi-unanimité des acteurs interrogés ont remis en cause la pertinence des enseignements de langue et de culture d'origine (ELCO)**.

Dispensé à partir du cours élémentaire par des enseignants étrangers recrutés, formés et rémunérés par leurs gouvernements respectifs, l'ELCO est dispensé en complément de l'enseignement normal, généralement le mercredi, le samedi ou après la classe. Il s'adresse en priorité à des enfants de la nationalité concernée, ainsi qu'aux élèves volontaires.

Les ELCO sont mis en œuvre depuis les années 1970 sur le fondement d'accords bilatéraux avec huit pays – l'Algérie, l'Espagne, l'Italie, le Maroc, le Portugal, la Tunisie, la Turquie et l'ex-Yougoslavie. Ces enseignements s'inscrivent dans le cadre offert par la directive 77/486/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants, dont l'article 3 prévoit que « *Les États membres prennent* (…)*, et en coopération avec les États d'origine, les mesures appropriées en vue de promouvoir, en coordination avec l'enseignement normal, un enseignement de la langue maternelle et de la culture du pays d'origine en faveur des enfants* ».

D'après une étude du Haut Conseil à l'intégration[1] (HCI), pour l'année 2011-2012, 92 238 élèves étaient concernés, dont 86 022 dans le premier degré. La majorité - 57 145 élèves - suit des cours de langue arabe, pris en charge par le pays de Maghreb, quand 16 555 élèves suivent des cours de langue turque et 10 201 des cours de langue portugaise.

Ces enseignements sont critiqués de longue date du fait de **leur caractère communautaire**, en ce qu'ils entretiennent une séparation entre élèves issus de l'immigration et les autres.

L'étude précitée du HCI citait également le **risque « *que certains ELCO deviennent des* "catéchismes islamiques"**. *Cette crainte se justifie par exemple à la lecture du manuel* "Le Turc et la Culture turque" *et notamment du guide de l'enseignant édités par le ministère de l'Éducation turc et en usage auprès des enseignants de langues et cultures d'origine. Ainsi, le chapitre V de cet ouvrage intitulé* "Foi, Islam et morale" *insiste sur l'importance de* "croire en Allah : un des principes de la foi" *et sur la nécessaire acquisition par les élèves d'une bonne connaissance de* "la vie du prophète Mahomet" *dont* "l'importance pour l'Humanité doit être mise en valeur". *Entre autres recommandations,* "la mémorisation des sourates et des versets" *est encouragée.* » L'emploi d'extraits du Coran comme support pédagogique est également attesté dans les enseignements de langue arabe. M. Patrick Gaubert, ancien président du HCI, relevait ainsi que « *beaucoup de messages contraires aux valeurs de la République passent dans ces prétendus cours.* »

---

[1] *Étude relative à l'avenir de l'enseignement des langues et cultures d'origine (ELCO), Haut Conseil à l'intégration, 2013.*

Comme l'affirmait M. Alain Seksig, « *ce dispositif* (…) *établit une distinction entre les élèves d'origine étrangère et les autres au sein d'un lieu qui devrait rassembler* (…). *Il faut réfléchir à des propositions de sortie de ce dispositif, qui n'a pas permis le développement de l'enseignement des langues concernées au sein du lycée. Le sociologue de l'immigration Abdelmalek Sayad, qui était opposé à ces enseignements, rappelait en 1989 que* "le foulard était déjà dans l'ELCO" »[1].

En conséquence, et conformément aux conclusions répétées du HCI ainsi que celles de la commission Stasi[2], **votre rapporteur recommande la suppression des ELCO** et leur remplacement par un enseignement qui, comme l'a pertinemment suggéré notre collègue Jacques Legendre, serait intégré à l'enseignement ordinaire des langues vivantes étrangères.

### PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

⇨ **Suppression des ELCO** (dispositif d'enseignement des langues et cultures d'origine) et **intégration de l'enseignement de ces langues dans le programme d'apprentissage des langues étrangères**

## II. REMÉDIER AUX DÉFAILLANCES DU MODE ACTUEL DE TRANSMISSION DES VALEURS RÉPUBLICAINES

### *A. ÉCOLE ET TRANSMISSION DES VALEURS RÉPUBLICAINES : UN LIEN DISTENDU, UNE FORMATION À REVOIR*

Conçue, dès son origine, comme le premier vecteur de la formation des citoyens, l'école républicaine a toujours eu pour objet de transmettre les valeurs du socle républicain. Elle constitue même, dans l'esprit des premiers républicains, la clé de voute du régime et la condition de son enracinement et de sa consolidation. Comme le rappelait M. Henri Peña-Ruiz[3], *« l'instruction publique est alors considérée comme politiquement essentielle pour le peuple.* (…) *Loin de n'être qu'un service public utile, l'école est ainsi une institution organique de la République ».*

---

[1] *Audition du 21 mai 2015.*

[2] *Rapport au Président de la République de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, présidée par M. Bernard Stasi, 2003.*

[3] *Audition du 19 février 2015.*

### 1. La transmission des valeurs républicaines, une mission fondamentale de l'école

*a) L'école, « institution organique de la République »*

Lieu d'instruction, l'école gratuite, laïque et obligatoire remplit, dès sa création au début des années 1880, trois missions concomitantes.

En diffusant un socle culturel commun, elle se veut tout d'abord **génératrice de lien social**. Au lendemain de la Commune de Paris, qui a révélé la fracture entre une élite et un prolétariat émergent, les fondateurs de l'école républicaine voient dans l'instruction le vecteur de diffusion d'un sentiment d'appartenance nationale. Le philosophe Alain-Gérard Slama, auditionné par la commission, indiquait ainsi que, dans la pensée républicaine, « *l'identité française* (…) *repose d'abord sur l'éducation* »[1].

Laïque, l'école publique remplit également une **fonction émancipatrice**. En réaction aux écoles religieuses, qui ont usé de l'instruction comme moyen de contrôle social et intellectuel, elle entend fournir à l'ensemble des individus les outils intellectuels nécessaires à l'exercice de la libre pensée et de l'esprit critique. Dans l'esprit républicain, l'instruction doit contribuer à la formation des « *citoyens éclairés dont la République a besoin* », comme l'indiquait M. Henri Peña-Ruiz.

Enfin, l'école est conçue comme **l'instrument de production de l'égalité démocratique**, en créant un ordre fondé sur le mérite, plutôt que sur la naissance. Il s'agit, comme le rappelait M. Henri Peña-Ruiz, de « *soustraire l'instruction aux conditions de fortune des élèves* ».

*b) Une mission clairement affirmée dans les textes organisateurs du système public de l'éducation*

Loin d'avoir perdu de vue son statut d'institution républicaine, l'école maintient, en théorie, son rôle prééminent dans la formation des citoyens et la transmission des valeurs républicaines. Comme le rappelle Mme Laurence Loeffel, co-rapporteur de la mission sur l'enseignement laïc de la morale, « *les valeurs que véhiculaient les manuels de la Troisième République n'ont jamais disparu de l'univers scolaire* »[2].

Les textes encadrant l'organisation et le fonctionnement du système public de l'éducation le rappellent d'ailleurs.

[1] *Audition du 16 mars 2015.*
[2] *Audition du 9 avril 2015.*

Réaffirmée avec vigueur par la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République, la mission civique et républicaine de l'école est explicitée à plusieurs reprises dans le **code de l'éducation**. Le nouvel article L. 111-1 prévoit qu' *« outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République »*. L'école « *prépare les élèves à vivre en société et à devenir des citoyens responsables et libres, conscients des principes et des règles qui fondent la démocratie* »[1] et « *fait acquérir à tous les élèves le respect de l'égale dignité des êtres humains, de la liberté de conscience et de la laïcité* »[2].

Reflétant l'importance de la mission civique dont est investie l'école, le code de l'éducation prévoit également, dans son article L. 122-1-1, que le **socle commun de connaissances, de compétences et de culture**, qui liste l'ensemble de ce que tout élève doit savoir et maîtriser à l'issue de sa scolarité obligatoire, est défini pour *« préparer à l'exercice de la citoyenneté »*.

Le socle commun de 2006, actuellement en vigueur, organisé autour de sept domaines de compétences, comprend ainsi un pilier relatif aux « compétences sociales et civiques », divisé en deux thèmes principaux : « vivre en société » et « se préparer à sa vie de citoyen ». Il s'agit, selon la logique du socle, de mettre en place un parcours de citoyenneté tout au long de la scolarité obligatoire, à des fins d'intégration des jeunes à la société, d'apprentissage de la vie en communauté et de préparation à un libre exercice de la citoyenneté.

Il convient de noter, comme le rappelait M. Michel Lussault, président du Conseil supérieur des programmes (CSP)[3], que le nouveau socle commun, mis en œuvre par le décret n° 2015-372 du 31 mars 2015[4], dont l'entrée en vigueur est prévue pour la rentrée 2016, conserve dans le parcours scolaire obligatoire une place prééminente à la formation civique et à la transmission des valeurs républicaines. Ainsi, le domaine III, sur cinq, consacré à la « formation de la personne et du citoyen », *« vise un apprentissage de la vie en société, de l'action collective et de la citoyenneté, par une formation morale et civique respectueuse des choix personnels et des responsabilités individuelles »*, dans une démarche de co-éducation avec les familles. De même que dans le cadre du précédent socle commun, ces objectifs sont appelés à orienter *« toutes les situations concrètes de la vie scolaire, où connaissances et valeurs trouvent, en s'exerçant, les conditions d'un apprentissage permanent »*[5].

---

[1] *Article L. 221-4-1 du code de l'éducation.*
[2] *Article L. 111-1 du code de l'éducation.*
[3] *Audition du 2 avril 2015.*
[4] *Décret pris en application de l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation dans sa rédaction issue de l'article 13 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013.*
[5] *Décret n° 2015-372 du 31 mars 2015.*

### 2. Une éducation aux valeurs et à la citoyenneté à repenser

« Pilier et creuset de la République », selon l'expression de M. Daniel Keller, Grand maître du Grand Orient de France[1], l'école républicaine n'a cessé de renforcer la formation à la citoyenneté et aux valeurs républicaines.

Pourtant, comme le rappelait Mme Laurence Loeffel, « *le fait est que l'éducation aux valeurs de la République n'est plus une priorité depuis plus de vingt ans, et l'éducation du citoyen l'est de moins en moins* »[2]. Bien que perpétuellement réaffirmée comme un objectif fondamental du service public de l'éducation, **la formation à la citoyenneté et aux valeurs républicaines apparaît en effet très largement reléguée au second plan dans la pratique.**

*a) Une éducation civique en théorie complète, mais en pratique inefficace*

(1) Un enseignement d'éducation civique spécifique du primaire au lycée

Traduisant les objectifs fixés par le socle commun, le système scolaire français présente, sur le plan théorique, un dispositif d'éducation à la citoyenneté complet. Comme le relève Mme Nathalie Mons, présidente du Conseil national de l'évaluation du système scolaire (CNESCO), « *notre programme d'éducation civique semble exemplaire* ».

Le rapport publié en 2012 par le réseau européen Eurydice[3], spécialisé dans l'étude comparative des systèmes éducatifs européens, estime ainsi que la **France dispose de l'un des enseignements d'éducation à la citoyenneté les plus complets d'Europe**. Il s'agit en effet d'un des seuls pays européens à dispenser un enseignement dédié d'éducation civique, obligatoire sur douze ans, du primaire au secondaire, avec des quotas d'heures dédiées.

En comparaison, les dispositifs de formation à la citoyenneté mis en place dans les autres pays européens présentent moins de continuité et de cohérence sur la durée de la scolarité obligatoire. **D'après la remarquable étude de droit comparé réalisée à la demande de la présidente de la commission d'enquête par la Division de législation comparée du Sénat** (« *Enseignement et citoyenneté - le dispositif en Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède* » - cf. annexes)**,** certains pays, parmi lesquels l'Espagne ou le Royaume-Uni, ont fait ainsi le choix, comme la France, d'un enseignement spécifique d'éducation civique, mais celui-ci est rarement dispensé sur l'ensemble de la scolarité obligatoire.

---

[1] *Audition du 16 mars 2015.*
[2] *Audition du 6 avril 2015.*
[3] *Eurydice, Rapport « L'éducation à la citoyenneté en Europe », mai 2012.*

D'autres abordent en revanche les questions de citoyenneté de manière transversale. La Belgique par exemple ne dispose pas d'enseignement civique identifié. Il convient également de relever que plusieurs pays européens ont mis en place, en parallèle de l'éducation civique ou de manière simultanée, un enseignement aux valeurs morales.

**De l'instruction à l'éducation civique : une spécificité française**

Très tôt, l'école républicaine s'est dotée d'un enseignement spécifique pour assurer la transmission des valeurs républicaines et former les jeunes Français à l'exercice de leur future citoyenneté.

Sous la Troisième République, un cours d'instruction morale et civique est instauré par la loi du 22 mars 1882 relative à l'enseignement primaire obligatoire. Remplaçant l'instruction morale et religieuse qui prévalait jusqu'alors, ce nouvel enseignement est inséré dans les programmes du primaire de 1883 et 1887, et donne lieu à deux cours distincts : une instruction morale, dont l'objet principal est de *« développer l'homme dans l'homme lui-même, c'est à dire un cœur, une intelligence, une conscience »*[1], et une instruction civique, centrée sur un apprentissage plus juridique et institutionnel. Rattachée à l'histoire, cette dernière entend fournir aux élèves les notions essentielles sur l'organisation de la France, ainsi que sur les droits et devoirs du citoyen. L'enseignement secondaire ne comprenait alors pas d'instruction morale et civique, la sensibilisation des élèves et le développement de leurs capacités critiques devant se faire de manière plus implicite, au travers de l'apprentissage des humanités.

Par la suite, les programmes scolaires conservent, sous la Troisième République et dans l'après-guerre, un enseignement moral et civique, dont le périmètre et les objectifs évoluent néanmoins au gré des exigences républicaines. Les programmes de 1923, puis ceux de 1938, conservent l'instruction morale et civique définie quarante ans plus tôt.

Dans l'après-guerre, après la parenthèse vichyste, les programmes de 1945 réinstaurent un enseignement moral et civique, avec le souhait de refonder les valeurs de la République bafouées sous l'Occupation. Il s'agit, dans l'esprit des concepteurs des programmes, de procéder à *« une tâche d'assainissement et de purification de la conscience des élèves »*[2]. L'instruction morale et civique est étendue à l'enseignement primaire et au lycée, et l'accent est mis, à partir de cette période, sur des pédagogies d'apprentissage plus actives.

Dans les années 60, l'objectif de formation morale et civique passe au second plan, l'enseignement d'instruction morale et civique étant même supprimé à compter de 1975. Comme le rappelle Mme Laurence Loeffel, il y avait, *« au moment des Trente Glorieuses, (…) d'autres priorités pour l'école et l'on vivait une époque plus sereine »*.

---

[1] *Instruction ministérielle du 18 juillet 1882 relative aux programmes d'instruction civique et morale.*

[2] *Arrêté du 21 septembre 1944, publié dans le* Bulletin officiel *du ministère de l'éducation nationale, sur l'instruction morale et civique.*

En réponse à la crise scolaire du début des années 80, Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'éducation nationale, réinstaure en 1985, au primaire et au collège, un enseignement d'éducation civique, avec un horaire dédié.

Orienté vers l'apprentissage du vivre ensemble et la formation du citoyen et abandonnant, comme le précise Mme Laurence Loeffel, la dimension morale qui avait marqué l'instruction civique de la Troisième République[1], cet enseignement n'a cessé d'être renforcé par la suite. En 1999, à la suite de la consultation lycéenne organisée par le ministère de l'éducation lycéenne, est introduit un enseignement d'« éducation civique, juridique et sociale » (ECJS) au lycée. Renforcés tout d'abord au collège en 1995, les programmes d'éducation civique sont également durcis en 2008 en primaire, avec la mise en place d'une « instruction morale et civique ».

Issu d'une tradition républicaine forte et particulièrement renforcé au cours des trente dernières années (cf. encadré), l'enseignement à la citoyenneté existe en effet à tous les niveaux, avec un quota d'heures et des programmes clairement établis :

- **en primaire**, l'enseignement **d'instruction morale et civique** fait l'objet d'un temps distinct sur le temps de classe. Il présente, selon les cycles, des objectifs différenciés. Au sein du cycle des apprentissages fondamentaux (CP et CE1), il consiste en une initiation aux règles de la vie en société et à un apprentissage de l'autonomie, tandis que dans le cycle des approfondissements (CE2, CM1 et CM2), l'enseignement est orienté vers l'intégration des jeunes dans la collectivité et la compréhension des « fondements même de la morale »[2] ;

- **au collège**, l'enseignement d'**éducation civique** poursuit, selon les instructions officielles, ce qui a été initié en primaire, à savoir la préparation au vivre ensemble, et entame un apprentissage de l'exercice de la citoyenneté[3]. L'éducation civique doit permettre aux élèves d'acquérir les « notions clés et le vocabulaire de la citoyenneté », les « éléments d'une culture juridique ». Sur le plan méthodologique, l'enseignant est appelé à privilégier l'analyse de situations concrètes, la recherche et l'analyse autonome d'informations ainsi que le débat, pour favoriser le développement de l'esprit critique ;

[1] *Audition du 9 avril 2015.*

[2] Bulletin officiel *hors-série n° 3 du 19 juin 2008, relatif aux programmes de l'enseignement primaire.*

[3] BO *spécial n°6 du 28 août 2008, relatif aux nouveaux programmes d'enseignement d'histoire-géographie-éducation civique au collège.*

- **au lycée,** l'éducation civique, juridique et sociale, introduite en 2000, rénovée en 2010, est un enseignement commun à l'ensemble des filières générales du lycée. Inclus dans les programmes de la seconde à la terminale, il vise, selon les instructions officielles, à « aider à l'appropriation des valeurs et des principes de la République »[1] et à la formation de citoyens libres et éclairés.

Au sein des filières technologiques et professionnelles en revanche, l'éducation civique ne fait pas l'objet d'un enseignement distinct, mais est intégrée au sein des programmes d'histoire-géographie.

**Contenus des programmes d'éducation civique**

**1/ L'instruction morale et civique à l'école primaire**

L'enseignement d'instruction morale et civique a été réintroduit à l'école primaire par les programmes de 2008.

Au cycle des apprentissages fondamentaux (CP et CE1), le programme s'articule autour de plusieurs thèmes relativement larges :

- les principes de la morale, pour lesquels il est recommandé de s'appuyer sur des maximes illustrées ;
- les règles de vie en communauté, comme la politesse, le vouvoiement ;
- l'éducation à la santé et à la sécurité ;
- apprendre à reconnaitre et respecter les emblèmes et symboles de la République.

Au sein du cycle des approfondissements (CE2, CM1 et CM2), cinq thèmes principaux sont étudiés :

- l'estime de soi et le respect de l'intégrité des personnes ;
- l'importance de la règle de droit dans l'organisation des relations sociales ;
- les règles élémentaires d'organisation de la vie publique et de la démocratie ;
- les traits constitutifs de la nation française ;
- l'Union européenne et la francophonie.

**2/ L'éducation civique au collège**

Les programmes d'éducation civique au collège, définis en 2008, ont été progressivement implémentés, en fonction des niveaux, entre les rentrées 2009 et 2012. Les programmes de la classe de troisième ont fait l'objet d'une nouvelle modification à la rentrée 2013.

[1] Bulletin officiel *spécial n° 9 du 30 septembre 2010, relatif aux nouveaux programmes du lycée.*

En **classe de sixième**, l'enseignement d'éducation civique est centré sur l'apprentissage de la vie en collectivité, des règles et des devoirs qu'elle implique. Les élèves sont sensibilisés au fait que « la collectivité est le résultat de l'implication de chacun »[1]. L'enseignement est organisé autour de trois parties :

- le collégien (30 % des heures de l'année) : l'objectif est de sensibiliser les élèves aux missions et à l'organisation du collège, à son mode de fonctionnement et aux règles nécessaires à son bon fonctionnement, ainsi qu'à l'importance de l'éducation ;
- deuxième partie : l'enfant (30 % du temps consacré à l'éducation) ;
- l'habitant.

Sur l'ensemble de ces thèmes, les enseignants sont invités à fonder leur enseignement sur l'étude de grands textes législatifs et à s'appuyer dans la mesure du possible sur des études de cas.

En **classe de cinquième** est privilégié l'apprentissage de la diversité et de l'égalité, thèmes structurants de l'ensemble de la discipline sur l'année. De même qu'en classe de sixième, les programmes préconisent le travail sur une multitude de sources, juridiques, littéraires et actualité, et suggèrent la conduite d'actions collectives et de projets communs, à des « fins de solidarité ».

En **classe de quatrième**, l'enseignement est centré sur l'apprentissage des notions de liberté, de droits et de justice.

Enfin, la **classe de troisième** vise, sur la base des acquis des années précédentes, à former les élèves aux « conditions et réalités de la citoyenneté politique ». L'enseignement comprend notamment un apprentissage de la forme politique de la République française, tant en termes de valeurs que d'institutions. Sont également abordées les modalités de la vie démocratique, ainsi qu'une initiation aux questions de la défense et de la paix.

**3/ L'ECJS au lycée**

Les programmes d'enseignement d'ECJS, introduits en 2000, ont été revus en 2010 et appliqués pour la première fois à la rentrée 2011 pour les classes de seconde et de première, et à la rentrée 2012 pour les classes de terminale.

Le programme d'ECJS est articulé en trois pôles, pour les trois années du lycée :

- **l'année de seconde** est consacrée à l'approche de l'État de droit et de la notion de justice ; sont notamment étudiés les questions de droits et obligations des citoyens en démocratie, les différentes branches du droit de même que le rôle de la loi et de la justice ;

- **l'année de première** se concentre sur l'apprentissage de connaissances relatives aux rôle et fonctionnement des institutions de la République, aux différents acteurs politiques, aux systèmes électoraux et aux questions de défense nationale ;

- **le programme de terminale** aborde, en lien avec l'enseignement de philosophie, l'approche des grandes questions de société et leur dimension éthique.

---

[1] *BO spécial n° 6 du 28 août 2008, présentant les programmes du collège.*

Les instructions officielles du ministère sur ces programmes mettent bien en avant, s'agissant des méthodes pédagogiques de l'enseignement d'ECJS, l'importance de favoriser le développement de l'esprit critique, notamment en privilégiant les études de cas et la recherche documentaire, de même que le débat argumenté. En revanche, la conduite de projets concrets n'est pas envisagée, les démarches d'enseignement se cantonnant à une demi-heure d'enseignement par semaine.

(2) Des intentions à la réalité : un fossé à combler d'urgence

Exemplaire sur le papier, **l'enseignement d'éducation civique pâtit, dans les faits, de très nombreuses difficultés d'application, qui le rendent, de l'avis de votre rapporteur, largement inefficace au vu de son objectif**. Le CNESCO, dans une note publiée en janvier 2015[1], ne voit même dans l'engagement massif de la France dans l'éducation à la citoyenneté qu'une « façade ».

(a) Des programmes pléthoriques en réponse à une commande éducative désordonnée

Trop techniques, les programmes d'éducation civique se seraient, au fil de leur consolidation et de leur extension, progressivement éloignés de leur mission essentielle : l'apprentissage de la citoyenneté et des valeurs républicaines. Le rapport relatif à l'enseignement laïc de la morale de 2013 considère ainsi que *« l'éducation du citoyen à l'École s'est trouvée déstabilisée par la multiplication de ses objets et de ses espaces d'application »*.

Si l'on s'attarde sur les contenus des programmes du primaire, force est en effet de constater que l'instruction civique a inclus, au fur et à mesure, de nouvelles thématiques, comme la sécurité routière ou la formation aux premiers secours, dont le lien à l'apprentissage du vivre ensemble et aux valeurs républicaines peut être interrogé. M. Sébastien Sihr, secrétaire général du syndicat national unitaire des instituteurs professeurs des écoles et des professeurs d'enseignement général du collège, s'inquiète ainsi très justement du fait qu' « *un nombre important de problèmes de société se traduisent en commandes éducatives. Face à l'augmentation des accidents de la route, l'école doit proposer une initiation à la prévention routière. Même chose s'agissant du développement durable. Ces sujets sont évidemment importants, mais cette multiplication des commandes charge la barque. Il me semble important de* (…) *mettre de la cohérence afin d'éviter un phénomène de sédimentation* ».

Par ailleurs, pour reprendre l'analyse de Mme Laurence Loeffel, le rôle de formation morale que remplissait l'école sous la III$^{ème}$ République et dans l'après-guerre se serait progressivement effacé au profit d'une éducation à la citoyenneté.

[1] *CNESCO, « Apprentissage de la citoyenneté dans l'école française : un engagement fort dans les instructions officielles, une réalité de terrain en décalage », janvier 2015.*

Ce constat a été partagé par plusieurs des personnes auditionnées par la commission d'enquête. M. Luc Ferry, ancien ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, interrogeant la pertinence des programmes d'instruction civique, regrettait ainsi que les « *grandes questions morales* (…) *ne figurent nulle part dans les programmes* »[1]. De la même manière, M. Alain Boissinot, ancien président du CSP, insistait sur la nécessité de repenser l'enseignement civique en lien avec les grands principes de l'enseignement moral[2].

(b) Un enseignement à géométrie variable, de plus en plus interstitiel

Bien que présentant un programme dédié, **il est regrettable que l'enseignement civique soit souvent perçu dans la pratique comme une variable d'ajustement**, par les enseignants comme par les parents. Mme Laurence Loeffel relève à cet égard que « *la hiérarchie des disciplines qui marque notre système scolaire* […] *a conduit à négliger les "petites matières" comme l'instruction civique et morale* ».

Plusieurs personnes auditionnées par la commission d'enquête ont regretté le **nombre d'heures insuffisant** accordé dans la pratique à cet enseignement. À l'école primaire, l'instruction morale et civique ne présente pas de plage horaire dédiée, mais est enseignée dans le cadre de blocs disciplinaires plus larges :

- au cycle des apprentissages fondamentaux, l'instruction morale et civique est incluse dans le bloc « découverte du monde », auquel 81 heures annuelles sont consacrées, soit un volume plus restreint que dans le cadre des programmes de 2002 ;

- au cycle des approfondissements, les horaires annuels consacrés à l'instruction morale et civique sont également moindres, 78 heures annuelles étant prévues pour son enseignement et celui d'histoire-géographie.

S'il offre aux instituteurs une certaine flexibilité dans leur enseignement, ce système réduit néanmoins considérablement la place accordée à l'éducation civique dans les programmes. Il est par ailleurs surprenant que ce volume horaire soit calculé temps de récréation inclus : celui-ci déduit, les volumes horaires annuels des blocs « découverte du monde » et « culture humaniste » s'élèvent en réalité respectivement à 75 et 72 heures.

[1] *Audition du 12 mars 2015.*
[2] *Audition du 5 mars 2015.*

Plus que le nombre d'heures, l'inspection générale se préoccupe surtout, dans son rapport relatif à l'application des programmes du primaire de 2008[1], du **manque d'investissement** des enseignants sur cette partie du programme : elle constate en effet que le temps consacré à la « découverte du monde » ne dépasse généralement pas une heure par semaine dans la pratique, en outre souvent placée en fin de journée, heure à laquelle l'attention des enfants est moindre.

Bien qu'un horaire dédié leur soit consacré, à raison d'une heure au collège et d'une demi-heure au lycée, votre rapporteur a constaté que les enseignements d'éducation civique et d'ECJS font également l'objet d'un investissement très mesuré dans la pratique. Comme le relève le CNESCO, dans sa note de janvier 2015, « *ces enseignements ne sont pas toujours dispensés dans leur totalité* » et sont encore trop souvent utilisés pour achever la couverture des programmes d'autres matières. Cette dérive est d'autant plus tentante au lycée que l'ECJS ne fait l'objet d'aucune évaluation dans le cadre des épreuves du baccalauréat.

Par ailleurs, il est regrettable qu'au lycée, l'ECJS, dont l'enseignement n'est pas réservé aux enseignants d'histoire-géographie, serve, comme le rappelait Mme Christine Guimonnet, secrétaire générale de l'Association des professeurs d'histoire-géographie[2], de tampon de souplesse aux établissements pour la répartition des temps de service des enseignants. M. Franck Picaud, directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale en Haute-Garonne, s'inquiétait également que « *cet enseignement* [ECJS] *reste très théorique, qu'il occupe un temps très divers selon l'engagement des équipes et qu'il serve encore trop souvent de variable d'ajustement dans l'attribution des temps de service des professeurs* »[3].

(c) Deux parents pauvres : les filières technologiques et professionnelles

Alors qu'il s'agit de cadres de socialisation particulièrement importants pour un public scolaire assez souvent plus défavorisé que celui de l'enseignement général, le lycée professionnel et les filières technologiques paraissent avoir été laissés à l'écart du mouvement de renforcement de l'éducation à la citoyenneté à l'œuvre depuis trente ans.

Contrairement au lycée général, l'éducation civique est abordée de manière transversale dans le cadre de l'enseignement d'histoire-géographie, sans qu'un programme spécifique ni qu'un quota horaire ne lui soient dédiés.

[1] *Rapport IGEN, juin 2013, Bilan de la mise en œuvre des programmes issus de la réforme de l'école primaire de 2008.*
[2] *Audition du 28 mai 2015.*
[3] *Audition du 7 mai 2015.*

Dans la branche professionnelle, depuis la réforme de 2009, un quota de 380 heures pour le cycle de trois ans est réservé à l'enseignement du français et de l'histoire-géographie-éducation civique.

S'agissant des filières technologiques, l'enseignement à la citoyenneté varie en fonction de la filière. En classe de première, toutes les filières, à l'exception de deux (hôtellerie et techniques de la musique et de la danse), proposent un enseignement d'éducation civique dans le cadre de l'histoire-géographie, tandis qu'en classe de terminale, seules deux filières conservent un enseignement d'éducation civique (STMG et ST2S[1]). Il convient également de préciser que, de même que dans la filière professionnelle, l'éducation civique ne fait pas l'objet d'un créneau spécifique[2].

(d) Un enseignement stratosphérique, sans prise avec le vécu des élèves

De l'avis de nombreuses personnes auditionnées, l'enseignement d'éducation civique tel qu'il est mis en place actuellement serait inadapté pour remplir l'objectif de transmission des valeurs républicaines et de formation des citoyens.

Le constat d'un **enseignement trop descendant et théorique** a été largement partagé au cours des auditions comme des déplacements réalisés par la commission. M. Michel Lussault, estimait que le « *caractère trop abstrait* » de l'éducation civique constituait « *l'une des principales causes de son échec* »[3].

Certes, les programmes d'éducation civique et les instructions officielles invitent les enseignants à pratiquer une pédagogie active, destinée à développer l'esprit critique des élèves, à les aider à devenir des citoyens autonomes et à comprendre et mettre en pratique les règles de la vie en communauté.

Les instructions officielles relatives aux programmes d'éducation civique du collège insistent ainsi sur la nécessité « *d'initier les élèves aux méthodes d'enquête et de recherche, à la sélection et à l'analyse de l'information, au travail avec les technologies de l'information et de la communication, à l'argumentation écrite et orale pour préparer au débat* »[4].

---

[1] *Sciences et technologies du management et de la gestion et Sciences et technologies de la santé et du social.*
[2] *En fonction des filières, une heure et demie ou deux heures hebdomadaires sont consacrées au pôle histoire-géographie-éducation civique.*
[3] *Audition du 2 avril 2015.*
[4] Bulletin officiel *spécial n° 6 du 28 août 2008, relatif aux programmes du collège.*

Au lycée, les programmes d'ECJS soulignent l'importance de l'interactivité de l'enseignement : il est recommandé aux enseignants de privilégier « les entrées concrètes », les « travaux individuels ou collectifs », le débat argumenté[1].

Toutefois, de nombreuses personnes entendues par la commission ont estimé que **les cours d'éducation civique se réduisaient trop souvent, dans la pratique, à l'affirmation de principes et de valeurs**. M. Alain Boissinot, ancien président du CSP, regrettait ainsi que « *l'on ne pratique plus guère dans nos écoles certains exercices* »[2], comme l'échange oral ou le débat.

Or, les valeurs, si elles sont désincarnées, n'ont guère de sens pour beaucoup d'élèves. Comme le relevait Mme Claudie Paillette, secrétaire nationale du syndicat général de l'éducation nationale, *« les valeurs républicaines ne s'imposent pas d'elles-mêmes. Elles se pratiquent, elles se vivent, elles s'incarnent, sans cela, il n'y a pas de volonté d'intégration »*[3]. M. Luc Ferry mettait quant à lui en garde contre la transmission d'une « morale d'État » et notait que *« pour marquer l'esprit des enfants et leur inculquer des messages de morale civique, rien n'est plus efficace que de recourir aux grandes œuvres littéraires ou cinématographiques. On ne sort pas indemne de la lecture du* Choix de Sophie *ou d'une projection de* La Liste de Schindler *»*[4].

(3) Des annonces gouvernementales dont les effets réels restent à démontrer

- La loi d'orientation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 a introduit un **nouvel enseignement moral et civique** destiné à remplacer, dès la rentrée scolaire de 2015, les enseignements d'éducation civique existants, de l'école primaire au lycée.

Tirant les leçons de l'échec de l'instruction civique pratiquée au cours des dernières décennies, ce nouvel enseignement marque le passage d'une logique de transmission à une logique d'appropriation et d'adhésion libre et raisonnée à un socle de valeurs communes, que sont notamment la dignité, la liberté, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité, la laïcité. Il s'agit, comme le prévoit l'article L. 312-15 du code de l'éducation, d' « *amener les élèves à devenir des citoyens responsables et libres, à se forger un sens critique et à adopter un comportement réfléchi* ».

---

[1] *Arrêté du 8 avril 2011 relatif au programme d'enseignement d'éducation civique, juridique et sociale du cycle terminal de la voie générale.*
[2] *Audition du 5 mars 2015.*
[3] *Table ronde du 16 mars 2015.*
[4] *Audition du 12 mars 2015.*

**Que prévoit le nouvel enseignement moral et civique ?**

L'enseignement moral et civique a été créé par l'article 41 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation pour la refondation de l'école de la République.

L'article L. 312-15 du code de l'éducation prévoit, dans sa nouvelle rédaction, que *« l'enseignement moral et civique vise notamment à amener les élèves à devenir des citoyens responsables et libres, à se forger un sens critique et à adopter un comportement réfléchi. Cet enseignement comporte, à tous les stades de la scolarité, une formation aux valeurs de la République, à la connaissance et au respect des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international et à la compréhension des situations concrètes qui y portent atteinte ».*

Saisi par le ministère de l'éducation nationale d'un projet de programmes pour ce nouvel enseignement, le CSP a rendu un premier avis en juillet 2014 sur les programmes du primaire et du collège, puis un deuxième avis sur les programmes du lycée général, technologique et de l'enseignement professionnel.

Ces projets de programmes ont fait l'objet, conformément au souhait du ministère de l'éducation nationale, d'une consultation nationale en janvier 2015, dont la synthèse a été publiée par le CSP en avril dernier.

Selon les propositions du CSP, le nouvel enseignement moral et civique s'articulerait autour de quatre principaux objectifs :

- développer l'aptitude des élèves à penser et à agir par eux-mêmes et avec les autres et à pouvoir répondre de leurs pensées et de leurs choix (principe d'autonomie) ;

- développer l'aptitude des élèves à comprendre le bien fondé des règles régissant les comportements individuels et collectifs, à y obéir et à agir conformément à elles (principe de discipline) ;

- développer l'aptitude des élèves à reconnaître le pluralisme des opinions, des convictions, des croyances et des modes de vie (principe de la coexistence des libertés) ;

- développer l'aptitude des élèves à construire du lien social et politique (principe de la communauté des citoyens).

Loin de se limiter à l'inculcation de savoirs, le projet d'enseignement moral et civique vise la formation complète de l'individu, de la personne et du futur citoyen, autour de quatre dimensions complémentaires :

- une culture de la sensibilité, en permettant un retour réflexif sur les expressions premières des émotions et des sentiments ;

- une culture de la règle et du droit, impliquant de faire comprendre aux élèves que les valeurs communes dans une société se traduisent sous forme de règles ;

- une culture du jugement, qui consiste à former à l'apprentissage du jugement moral, à apprendre à discuter des choix moraux, à argumenter, à développer ses capacités d'analyse, d'échange et de confrontation des points de vue ;

- une culture de l'engagement, impliquant une participation active des élèves à la vie de la collectivité, dans un esprit de coopération et de responsabilité.

L'enseignement moral et civique se fonde sur le postulat que les valeurs ne peuvent être transmises que dans des situations où elles sont activement impliquées, et promeut en conséquence des méthodes pédagogiques actives.

Les projets de programmes présentés par le CSP en juillet et décembre 2014[1] tentent de répondre aux limites rencontrées dans le cadre des enseignements d'éducation civique actuels.

**S'agissant des contenus tout d'abord, l'enseignement moral et civique réintroduit une dimension morale** qui avait été occultée au profit de la formation du citoyen et d'autres objectifs. Comme le rappelle le CSP dans ses projets de programme, l'enseignement moral et civique « *prépare à l'exercice de la citoyenneté et sensibilise à la responsabilité individuelle et collective* », mais entend également « *développer le sens moral et l'esprit critique et permettre à l'élève d'apprendre à adopter un comportement réfléchi* ». La dimension individuelle de l'enseignement est forte : il ne s'agit plus seulement de fournir des connaissances, mais de former l'être humain. Mme Laurence Loeffel indiquait ainsi devant la commission[2] que ce nouvel enseignement vise « *non pas à endoctriner, mais à former un jugement critique et éclairé, par une adhésion éclairée aux valeurs de la démocratie* ».

Afin d'éviter l'écueil d'un enseignement trop abstrait, le CSP privilégie, dans le cadre du nouvel enseignement morale et civique, **un apprentissage actif des valeurs républicaines**. Comme le rappelait M. Michel Lussault, l'idée est d'inviter les enseignants à « *s'appuyer sur des cas concrets, des problèmes mobilisant l'expérience des élèves et de leurs parents, comme la question des discriminations* »[3]. Sont notamment mises en avant les méthodes pédagogiques et éducatives où « les valeurs sont activement impliquées », comme la discussion, l'argumentation, les projets communs ou la coopération. Lors de son audition, la ministre de l'éducation nationale, Mme Najat Vallaud-Belkacem, a insisté sur la centralité de la pratique du débat dans le cadre du nouvel enseignement moral et civique[4].

---

[1] *Le Conseil supérieur des programmes, saisi en ce sens par le ministère de l'éducation nationale, a soumis deux projets distincts de programme, un premier en juillet 2014 relatif à l'enseignement moral et civique à l'école primaire et au collège, et un deuxième en décembre 2014 relatif à l'enseignement moral et civique dans les CAP et au lycée général, technologique et professionnel.*

[2] *Audition du 9 avril 2015.*

[3] *Audition du 2 avril 2015.*

[4] *Audition du 2 juin 2015.*

Enfin, l'introduction d'un enseignement unique sur l'ensemble de la scolarité, du primaire au lycée, permet de **réintroduire une cohérence dans l'enseignement moral et civique et de combler les insuffisances identifiées dans certaines filières**. Notamment, il est prévu que l'enseignement moral et civique soit intégré dans les programmes des filières technologiques et professionnelles, qui avaient été exclues de la réforme de l'ECJS à la fin des années 1990.

- Malgré ces avancées notables, **votre rapporteur regrette le manque de clarté des projets présentés par le CSP sur les modalités pratiques de mise en œuvre de ce nouvel enseignement et craint qu'une fois de plus, les intentions louables n'impliquent que peu d'évolution dans la pratique**. Le syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale, entendu par la commission, estimait, à juste titre, que *« le projet d'enseignement moral et civique ne semble pas très différent de ce qui se fait depuis de nombreuses années »*[1].

En maintenant, du primaire au lycée, la même plage horaire que celle actuellement dédiée à l'éducation civique, à savoir une heure hebdomadaire au collège et une demi-heure au lycée, **le nouvel enseignement moral et civique a tous les risques de continuer, comme le précédent, à servir de variable d'ajustement dans la gestion des emplois du temps**.

Cette crainte a d'ailleurs clairement été exprimée par les enseignants dans le cadre de la consultation nationale. Malgré la transdisciplinarité affichée, les annonces de la ministre de l'éducation nationale quant à l'implication particulière des professeurs d'histoire-géographie dans ce nouvel enseignement[2] posent de sérieuses interrogations sur la portée réelle de la réforme.

L'idée même d'un horaire dédié fait craindre à certains que, *« déconnectées de leur fondement, les valeurs risquent d'être reléguées au rang de préjugés et leur enseignement appréhendé sous la forme d'une morale arbitraire ou d'une morale d'État »*. Cet avis est partagé par M. Jean-Pierre Pollet, recteur de l'académie de Lille[3], qui a insisté sur le fait que l'enseignement moral et civique ne devait pas devenir une discipline à part entière, au risque de devenir un « catéchisme » républicain. M. Loys Bonod, professeur de français, interrogeait également, comme plusieurs autres personnes auditionnées, l'utilité de cours spécifiques d'éducation à la citoyenneté.

---

[1] *Table ronde organisée le 16 mars 2015.*

[2] *Dans un courrier adressé à l'Association des professeurs d'histoire-géographie, en date du 23 octobre 2014.*

[3] *Entretien organisé à l'occasion du déplacement de la commission d'enquête dans l'académie de Lille le 12 avril 2015.*

Le rapport de la mission pour l'enseignement laïc de la morale, qui a très fortement inspiré cette réforme, n'allait d'ailleurs pas dans le sens de la mise en place d'un nouvel enseignement, estimant qu' *« il ne serait pas fondé de faire de l'enseignement de la morale une discipline comme telle, qui s'ajouterait aux autres »*.

Par ailleurs, le manque de précision, dans le projet du CSP, sur la question de l'évaluation de ce nouvel enseignement suscite, comme le relève la synthèse de la consultation sur les programmes, de nombreuses interrogations. Certaines compétences identifiées par le projet de programme, notamment relatives à la culture de la sensibilité, paraissent à de nombreux enseignants difficiles à identifier.

Surtout, a été soulignée la question de l'évaluation de cet enseignement dans le cadre des examens nationaux. Si l'enseignement moral et civique semble pouvoir remplacer l'épreuve d'éducation civique aux épreuves du brevet, il paraît souhaitable à votre rapporteur **d'introduire dans les épreuves du baccalauréat une évaluation des compétences civiques des élèves**.

Enfin, de nombreuses académies et enseignants ont jugé le projet de programme trop conceptuel et insuffisamment opérationnel. Il est ainsi estimé que *« la manière dont il est rédigé fait mal ressortir sa dimension pratique et concrète »* et jugé nécessaire de *« donner des exemples concrets qui inscrivent l'EMC dans l'action, dans l'engagement civique »*.

Fort de ce constat, votre rapporteur estime nécessaire de clarifier les modalités pratiques de mise en œuvre d'une éducation aux valeurs et à la citoyenneté. M. Jean-Michel Blanquer, ancien directeur général de l'enseignement scolaire, rappelait que *« le contenu de l'enseignement moral et civique est fondamental dans la mesure où il peut donner lieu à quelque chose d'artificiel ou d'inutile, voire de contre-productif s'il n'est pas correctement enseigné. Afin d'éviter cet écueil, des choses très simples peuvent être mises en place »*[1].

**Pour éviter une formation normative et académique qui pourrait facilement s'assimiler à une catéchèse républicaine teintée de « morale d'État », doivent être privilégiés des exercices et méthodes pédagogiques capables d'engager aussi bien la réflexion que la sensibilité des élèves, et de susciter ainsi leur adhésion.**

[1] *Audition du 26 mars 2015.*

Votre rapporteur salue l'accent qui sera mis sur la pratique du débat argumenté dans le cadre du nouvel enseignement moral et civique. Un tel exercice, essentiel pour la formation de l'esprit critique, permet en effet de sensibiliser les élèves, comme le notait M. Alain Boissinot, à « *l'idée que ce qui prévaut, dans une société républicaine, est le débat rationnel tendu vers la recherche de la vérité utile au bien publique, et non la croyance en une vérité révélée* »[1].

Si elle apparaît pertinente dans le cadre de l'enseignement secondaire, la formule du débat semble toutefois moins adaptée pour des élèves de primaire, ne possédant pas encore les connaissances et surtout la maturité suffisantes. À l'occasion de la consultation sur les projets de programme de l'enseignement moral et civique, les professeurs des écoles ont relevé que « *les compétences langagières des élèves dans les premières années de l'école élémentaire ne permettent pas d'aborder les thématiques et d'engager les démarches prévues par le projet de programme* », notamment les discussions à visée philosophique dans les cycles 1 et 2 et les débats argumentés à compter du cycle 3.

Plusieurs des personnes auditionnées par la commission ont considéré que **la mise en place de rituels autour des valeurs morales et républicaines était, dans le primaire, préférable à la tenue de débats argumentés**. M. Jean-Michel Blanquer notait qu' « *à l'école primaire, il ne s'agit pas de consacrer une heure par jour à ces questions ; ce serait beaucoup trop. Ce petit moment, quelque peu solennel, peut très bien durer de cinq à dix minutes. Chaque professeur l'organise comme il l'entend ; ce peut être le moment par lequel on commence la journée ou celui par lequel on la finit. En fait, c'est la mise en place d'un rituel, absolument pas chronophage, qui est souhaitable.* »[2]. Il vantait à cet égard les mérites d'un rappel quotidien des principes moraux, à travers des illustrations tirées de la vie quotidienne des enfants.

L'exercice « Quoi de neuf ? » de la méthode Freinet, comme le pratique par exemple l'école Hélène-Boucher de Mons-en-Baroeul, visitée par la commission lors de son déplacement dans l'académie de Lille[3], est apparu à votre rapporteur particulièrement intéressant. Moment d'expression et de parole, il permet de ritualiser le début du temps scolaire et de favoriser l'éveil des plus jeunes sur des questions de morale et de civilité, en se fondant sur des exemples concrets de l'actualité. **Votre rapporteur recommande de généraliser cet exercice.**

[1] *Audition du 5 mars 2015.*
[2] *Audition du 26 mars 2015.*
[3] *Déplacement réalisé par une délégation de la commission d'enquête le lundi 13 avril 2015.*

**Le « Quoi de neuf ? » de la méthode Freinet**

Imaginée par Célestin Freinet à partir des années 1920, la méthode Freinet repose sur une pédagogie dite du « tâtonnement expérimental ».

L'accent est notamment mis sur l'oralité, dans le cadre d'exercices d'expression et de communication tels que le « Quoi de neuf ? ». Au cours de ce temps de parole institutionnalisé, l'enfant a la possibilité de partager avec sa classe « **ses expériences, questionnements et découvertes hors de l'école** »[1].

Ces exercices ont un double objectif : d'une part, instaurer un rituel marquant le début du temps scolaire et, d'autre part, favoriser l'expression orale des enfants.

Dans le débat comme dans le rituel d'éveil à la citoyenneté, l'essentiel est de **créer un moment collectif solennisé, qui permet aux élèves de s'imprégner des principes de respect d'autrui et de vie en collectivité.**

## PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**⇨ Rappel en début de semaine par le chef d'établissement ou l'enseignant des valeurs citoyennes autour de sujets d'actualité**

Votre rapporteur considère par ailleurs qu'outre la clarification des méthodes, l'enseignement moral et civique implique de **repenser les outils à disposition des enseignants**. M. Michel Lussault estimait ainsi que les enseignants ne sont pas suffisamment *« outillés et accompagnés par l'institution, deux aspects qui sont les grandes faiblesses de l'école française »*[2].

**À tous les niveaux, l'apprentissage des valeurs républicaines doit s'appuyer sur des supports et des outils pédagogiques diversifiés,** susceptibles de questionner les élèves, de les intéresser, de les surprendre. En primaire, il conviendrait de privilégier le recours à des textes littéraires, des contes, des poésies, des œuvres cinématographiques, etc. **Dans le secondaire, des méthodes pédagogiques privilégiant l'analyse documentaire** pourraient utilement être utilisées, ainsi que le conseillait M. Philippe Meirieu, chercheur en sciences de l'éducation.

---

[1] *Site Internet de l'Institut coopération de l'école moderne (ICEM).*
[2] *Audition du 2 avril 2015.*

Afin d'assister les enseignants dans le choix de supports adaptés à l'éclairage des valeurs républicaines, **votre rapporteur juge essentiel de multiplier les outils pédagogiques à disposition des enseignants, ainsi que de renforcer leur diffusion.** Le ministère de l'éducation nationale avait édité en 2004 un ouvrage intitulé « L'idée républicaine aujourd'hui », véritable guide destiné aux personnels éducatifs regroupant divers supports destinés à aider les enseignants dans leur mission de formation civique et morale. L'ouvrage comprenait notamment un abécédaire des mots de la République, rédigé par divers intellectuels, des repères chronologiques et des textes de référence, une anthologie de 88 textes pour travailler en classe et une filmographie commentée.

**Ces ressources, disponibles sur le site Eduscol, mais encore trop méconnues pour beaucoup de professeurs, mériteraient d'être enrichies et surtout diffusées plus largement auprès du corps enseignant et des autres personnels éducatifs**. Une différenciation des supports en fonction des niveaux - maternelle, primaire, collège, lycée - pourrait également s'avérer utile.

*b) Les disciplines au cœur du projet éducatif : pour une pédagogie transversale de la citoyenneté et des valeurs républicaines*

Trop enfermée dans les limites d'un cours d'éducation civique, la transmission des valeurs et l'éducation à la citoyenneté nécessitent une approche plus transversale, et doit irriguer l'ensemble des disciplines. Comme le résumait à juste titre notre collègue Jean-Claude Carle, *« l'instruction civique, c'est toute la journée : cela n'est pas important, c'est indispensable ! »*.

(1) Des disciplines et des enseignants désinvestis du message républicain

Le rapport Eurydice précité souligne que le système français présente, dans les textes, la particularité de combiner, sur l'ensemble de la scolarité, l'enseignement spécifique d'éducation civique avec une approche plus transversale, au sein des disciplines.

La portée éducative accordée aux disciplines scolaires n'est pas nouvelle. Comme le rappelle Mme Laurence Loeffel, dès la Troisième République, *« tous les enseignements, y compris scientifiques, ont été construits comme des enseignements dont la finalité élective était une éducation aux valeurs de la raison, de la rationalité, du progrès »*[1].

[1] *Audition du 9 avril 2015.*

**L'approche transversale de l'enseignement à la citoyenneté** est clairement explicitée dans le socle commun de 2006 qui précise, s'agissant du pilier « compétences sociales et civiques », que les *« connaissances nécessaires relèvent notamment de l'enseignement scientifique et des humanités »* et ajoute que *« l'éducation physique y contribue également »*[1]. La transmission des valeurs républicaines est donc, dans la logique du socle, un objectif transversal, porté par l'ensemble des disciplines. On peut relever que le nouveau socle commun, en vigueur à compter de la rentrée 2016, reste sur la même ligne, prévoyant que *« chacun des domaines requiert la contribution transversale et conjointe de toutes les disciplines »*[2].

Mais là encore, il y a loin de la théorie à la pratique : en dépit de ces prescriptions, **la mobilisation des disciplines dans l'éducation à la citoyenneté et dans la transmission des valeurs républicaines se révèle, dans les faits, insuffisante.**

Comme le soulignait très justement M. Alain Boissinot[3], les programmes scolaires ont progressivement déserté le terrain de l'apprentissage du modèle républicain et l'école a perdu de vue l'idée que tout acte de transmission de connaissances doit s'inscrire dans une démarche éducative. M. Franck Picaud regrettait quant à lui que *« l'enseignement des valeurs de la République interroge presque uniquement* (…) *quelques champs disciplinaires »*[4].

Surtout, votre rapporteur s'inquiète du **désengagement observé de certains enseignants à l'égard des valeurs républicaines**.

Certes, les avis sur ce point sont loin d'être unanimes, plusieurs acteurs éducatifs se défendant d'un manque d'investissement dans la formation civique de leurs élèves. M. Paul Devin, secrétaire général du Syndicat national des personnels d'inspection (FSU), considère ainsi que *« ce travail, l'école le poursuit depuis longtemps et les jugements rapides qui ont mis en doute sa responsabilité suscitent l'incompréhension des fonctionnaires de l'éducation nationale qui, au quotidien, tant dans leurs enseignements disciplinaires que dans la vie scolaire, font de la formation du citoyen un objectif majeur de leur exercice professionnel et l'investissent en toute conscience de ses enjeux »*[5].

Pourtant, plusieurs intervenants ont reconnu que de nombreux professeurs ne se sentent pas personnellement concernés par la mission de transmission des valeurs républicaines, les enseignants d'histoire-géographie leur paraissant généralement seuls compétents dans ce domaine.

---

[1] *Annexe du décret n° 2006-830 du 11 juillet 2006, relatif au socle commun de connaissances et de compétences.*
[2] *Décret n° 2015-372 du 31 mars 2015.*
[3] *Audition du 5 mars 2015.*
[4] *Audition du 7 mai 2015.*
[5] *Table ronde du 16 mars 2015.*

Cette réalité semble avoir pris une acuité particulière au mois de janvier dernier, à l'occasion de l'organisation de la minute de silence dans les établissements scolaires. Les conseillers principaux d'éducation rencontrés par la commission d'enquête lors de son déplacement à Toulouse expliquaient ainsi avoir été confrontés à des enseignants qui ne se sentaient pas en charge de porter les valeurs de la République.

De même, plusieurs des référents laïcité académiques ont relevé que de nombreux enseignants avaient estimé, en janvier dernier, ne pas être en capacité d'assurer le débat avec leurs élèves, la transmission des valeurs républicaines ne relevant pas de leur champ de compétences[1]. Confirmant ces constats, M. Christian Chevalier, secrétaire général du syndicat des enseignants (SE-UNSA), affirmait que certains enseignants, « *notamment dans le second degré, ont parfois considéré qu'il ne leur appartenait pas de faire ce travail et l'ont renvoyé aux professeurs d'histoire-géographie et aux documentalistes* »[2].

(2) Réaffirmer le rôle de toutes les disciplines dans la formation civique et morale

Votre rapporteur estime urgent de **réaffirmer que la formation à la citoyenneté et aux valeurs républicaines ne relève pas uniquement de quelques disciplines, qui seraient réputées mieux à même de transmettre les valeurs républicaines, mais nécessite un engagement de l'ensemble du corps enseignant**, et plus généralement de toute la communauté éducative. M. Alain Boissinot notait que *« les enseignants doivent réinvestir les enjeux éducatifs.* (…) *Ils doivent montrer aux élèves qu'en les instruisant on les éduque et on les forme à une vision du monde qu'incarne l'école républicaine ».*

Les projets de programmes du nouvel enseignement moral et civique, présentés par le CSP, prévoient qu'outre l'horaire dédié, l'ensemble des disciplines contribue aux objectifs de l'enseignement moral et civique. Il est toutefois regrettable, de l'avis de votre rapporteur, qu'aucune précision n'ait été apportée sur l'articulation entre ces deux branches. Interrogés dans le cadre de la consultation nationale, les enseignants ont eux aussi émis des doutes sur les contributions attendues des disciplines à la formation morale et civique.

**Aussi paraîtrait-il utile de clarifier les apports possibles de chaque discipline à la transmission des valeurs républicaines.**

---

[1] *Table ronde des référents académiques laïcité organisés le 13 mai 2015.*
[2] *Table ronde du 16 mars 2015.*

M. Jean-Michel Blanquer, directeur du groupe Essec et ancien directeur général de l'enseignement scolaire, allait dans ce sens, en affirmant que « *les questions d'instruction morale et civique sont d'abord et avant tout des questions transversales. On doit donc examiner comment elles sont présentes dans tous les programmes* »[1]. M. Patrick Fournié, président d'Indépendance et direction-Force ouvrière (iD-FO), notait, de la même manière, que « les *enseignants peuvent rappeler les valeurs républicaines au travers des disciplines enseignées* »[2].

Le philosophe Abdenour Bidar a récemment réalisé, pour le compte du ministère de l'éducation nationale, un travail particulièrement intéressant sur la pédagogie de la laïcité. Rédigé à destination des enseignants, ce recueil, intitulé « Pour une pédagogie de la laïcité à l'école », identifie, pour chaque discipline, sa contribution potentielle à l'application et à la compréhension du principe de laïcité et fournit des outils et des réponses aux difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur métier, notamment relatives aux contestations de contenus disciplinaires.

**Votre rapporteur estime qu'une production similaire pourrait être réalisée autour de la construction d'une pédagogie des valeurs républicaines, transversale à l'ensemble des disciplines.** En s'appuyant sur le socle commun de connaissances, de compétences et de culture, ainsi que sur les éléments de programme, une telle production permettrait de clarifier le rôle de chaque discipline et de chaque enseignant dans la transmission des valeurs républicaines.

Elle aurait également le mérite de diffuser une définition et une culture communes de ces valeurs dans l'ensemble de la communauté éducative.

(3) Injecter le message républicain dans tous les programmes

Votre rapporteur juge par ailleurs souhaitable de **profiter de la refonte en cours des programmes scolaires pour renforcer la contribution des disciplines à l'enseignement à la citoyenneté et aux valeurs.** M. Alain Boissinot, cité précédemment, notait ainsi qu'il convient de « *réinvestir, dans les programmes, le message républicain, dans une démarche éducative qui renoue avec l'esprit des fondateurs de l'école républicaine, y compris Condorcet* ».

Comme le rappelait en effet M. François-Xavier Bellamy, les valeurs républicaines, quand elles ne s'ancrent pas sur la transmission d'un socle de savoirs et de connaissances, apparaissent désincarnées, et le discours civique s'apparente rapidement à un « catéchisme républicain ».

---

[1] *Audition du 26 mars 2015*

[2] *Table ronde du 16 mars 2015.*

Mme Christine Guimonnet, secrétaire générale de l'Association des professeurs d'histoire-géographie, notait également que **seules l'instruction et la transmission de connaissances permettent de former des citoyens libres et éclairés,** dotés d'un esprit critique et capables de se former une opinion propre et d'adhérer aux valeurs républicaines.

Lors du déplacement de la commission d'enquête à Lausanne[1], en Suisse, plusieurs enseignants-chercheurs de la Haute école pédagogique du canton de Vaud, sceptiques sur les cours d'éducation civique et morale, ont également insisté sur la transmission que peuvent assurer les savoirs disciplinaires, estimant que *« toutes les disciplines scolaires sont fondatrices de la formation à la citoyenneté »*, et rappelé la nécessité de **renforcer l'apprentissage des concepts, des démarches de pensée, ainsi que de l'histoire et de l'épistémologie des disciplines.**

(a) Un vecteur-clé, l'enseignement de l'histoire et des humanités

Plusieurs personnes auditionnées par la commission d'enquête se sont notamment inquiété de **l'appauvrissement des enseignements d'humanités**. M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre de l'éducation nationale, regrettait ainsi que *« les grandes œuvres littéraires ne soient plus enseignées et le récit national brisé »*[2].

Vecteurs d'un héritage culturel et historique commun, « disciplines de transmission autant que d'interprétation »[3], les enseignements dits d'humanités présentent de nombreuses occasions d'interroger, d'expliciter et de susciter l'adhésion aux valeurs républicaines. Comme le relevait le philosophe et essayiste **Alain Finkielkraut,** ***« on ne fera pas revenir la République à l'école en faisant un sermon sur les valeurs, mais en plaçant au cœur de l'enseignement l'histoire, le français et la géographie »***. De la même manière, M. Philippe Meirieu estimait essentiel l'enseignement des humanités et de la littérature, car elles *« favorisent fortement la cohésion et le sentiment d'appartenir à une commune humanité »*[4].

L'étude des grandes œuvres littéraires stimule les capacités d'interprétation et d'analyse des élèves et les invite à questionner, comprendre et s'approprier les principes au fondement de notre société. De même, les enseignements de latin et de grec contribuent à la formation intellectuelle des élèves, et, comme le rappelait M. Laurent Lafforgue, *« mieux que toute autre discipline, forment l'esprit »*[5] ; venant d'un mathématicien titulaire de la Médaille Fields, cette remarque prend un relief d'autant plus marquant.

---

*[1] Déplacement effectué par une délégation de la commission d'enquête les 7 et 8 mai 2015.*
*[2] Audition du 12 mars 2015.*
*[3] Allocution d'ouverture de M. Paul Raucy, doyen des inspecteurs généraux de Lettres, lors de la rencontre « Zola et la liberté » des 7 et 9 janvier 2015, sur le thème « Transmettre et interpréter: les humanités et les valeurs de la République ».*
*[4] Audition du 16 avril 2015.*
*[5] Audition du 2 avril 2015.*

M. Jean-Michel Blanquer relevait quant à lui l'importance de l'étude des humanités classiques dans la transmission des valeurs civiques et morales. Il affirmait ainsi qu'« *en ce moment, on parle beaucoup de l'enseignement du latin et du grec. Or il est évident que, si vous étudiez Cicéron, vous y trouverez des messages d'instruction civique et morale* »[1].

Conscient de la difficulté d'augmenter les dotations horaires de ces enseignements, **votre rapporteur estime *a minima* souhaitable de privilégier, dans les programmes, l'enseignement des textes et des œuvres permettant d'amener une réflexion sur les valeurs au fondement de notre société et de susciter le sentiment d'appartenance à une même communauté**.

**La déconstruction des programmes d'histoire**, notamment en raison de l'abandon partiel de la cohérence chronologique, est également source de fortes inquiétudes. Comme l'observait **Régis Debray**, « *aujourd'hui, on apprend l'histoire de l'alimentation, des transports, mais la chronologie c'est ringard* »[2]. **Or, c'est en transmettant ce patrimoine commun que l'école peut entretenir le sentiment d'appartenance à la République et à la nation**.

L'enseignement d'histoire, discipline d'ouverture sur le monde autant que vecteur d'un héritage commun, doit donc faire l'objet d'un renforcement et d'une refonte globale. **Par la diffusion d'un récit national, chronologique, il doit contribuer au renforcement de la cohésion nationale et au développement d'un sentiment d'appartenance à une même communauté**.

Il ne s'agit pas, comme le rappelait Mme Natacha Polony, auditionnée par la commission d'enquête[3], de revenir à « *un endoctrinement, qui ressasse les vieilles images d'Épinal, mais de construire un récit national en fonction de notre vision moderne* ». L'enseignement de l'histoire, à l'école primaire comme dans l'enseignement secondaire, doit pouvoir s'appuyer sur une approche rénovée de l'histoire de France, intégratrice des influences extérieures qui ont contribué à sa formation et à son évolution.

Nécessairement chronologique, l'enseignement de l'histoire à l'école doit tout à la fois éviter une « *histoire pénitentielle* » qui, selon M. Jean-Pierre Chevènement, contribue à un effritement de la cohésion nationale, et ne pas céder à la « *stratégie de l'évitement* », fermement condamnée par les enseignants de l'internat d'excellence de Sourdun, visité par une délégation de la commission d'enquête[4].

---

[1] *Audition du 26 mars 2015.*
[2] *Audition du 7 mai 2015.*
[3] *Audition du 28 mai 2015.*
[4] *Déplacement effectué par la commission d'enquête le 1er juin 2015.*

Mme Christine Guimonnet, secrétaire générale de l'Association des professeurs d'histoire-géographie, jugeait ainsi que nous avons besoin d'un *« récit historique vrai »*, et qu'il n'existe pas d'opposition entre l'enseignement d'une histoire globale et d'une histoire de France. Comme elle l'indiquait, *« l'histoire enseignée n'est pas celle de tous les élèves, mais celle qui est étudiée par tous les élèves, y compris lorsque ça ne plaît pas. L'enseignement a pour objectif d'élever les élèves par la connaissance, de les libérer des préjugés »*.

**PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

**⇨ Recentrage du programme de l'histoire de France et de sa chronologie autour du récit national**

Plus généralement, l'idée de **renforcer l'enseignement d'histoire-géographie**, premier vecteur de compréhension de la société actuelle, a été largement partagée au cours des auditions. Pour reprendre l'analyse de Mme Laurence de Cock, enseignante d'histoire-géographie et membre du collectif « aggiornamento de l'histoire-géo », l'enseignement d'histoire ne doit pas se limiter à l'apprentissage encyclopédique de savoirs, mais doit être pensé pour permettre aux élèves de puiser dans le passé les connaissances nécessaires à l'analyse et à la compréhension du présent. Le même constat était partagé par Mme Christine Guimonnet, qui affirmait que *« l'histoire-géographie sert à se situer dans le temps et dans l'espace, à apprendre à réfléchir, contextualiser, analyser, questionner, comprendre l'évolution des sociétés humaines... »*. M. Iannis Roder, enseignant d'histoire-géographie, estimait par exemple que *« c'est à travers* [le] *prisme* [de l'histoire] *qu'il faut faire passer la question de la laïcité »*.

(b) Renforcer l'enseignement du fait religieux de manière transdisciplinaire

C'est également dans le cadre du renforcement de l'enseignement des humanités que votre rapporteur préconise un **renforcement de l'enseignement du fait religieux,** à tous les niveaux, du primaire et de l'enseignement secondaire.

La revendication n'est pas nouvelle. Déjà soulevée par le recteur Joutard en 1989, la nécessité d'enseigner, de manière factuelle et descriptive, le fait religieux afin de redonner aux jeunes les clés de compréhension du monde actuel a été réaffirmée par M. Régis Debray en 2002, dans un rapport relatif à « l'enseignement du fait religieux dans l'École laïque ».

Il serait erroné d'affirmer qu'aucune avancée n'a depuis été réalisée. Le fait religieux n'est en effet pas absent des programmes scolaires. Dans le primaire, il est prévu que la culture humaniste, dans les classes de CE2, CM1 et CM2, « *ouvre l'esprit des élèves à la diversité et à l'évolution des civilisations, des sociétés, des territoires, des faits religieux et des arts* ». Au collège, plusieurs disciplines doivent aborder le fait religieux : l'histoire, de la 6ème à la 3ème, accorde « *une place à l'enseignement des faits religieux, en les rattachant à l'étude des contextes dans lesquels ils sont développés afin de mieux en comprendre les fondements* » ; l'étude des faits religieux est également prévue dans les programmes de français, « *les lectures conduites* (…) *devant susciter la réflexion sur la place de l'individu dans le société et sur les faits de civilisation, en particulier sur le fait religieux* ». Au lycée enfin, les programmes d'histoire abordent le fait religieux à travers l'étude de plusieurs thèmes, parmi lesquels la chrétienté médiévale, l'étude de Constantinople, le protestantisme à la Renaissance.

Plusieurs personnes auditionnées par la commission ont néanmoins souligné les limites de cet enseignement. Comme le rappelait M. Jean Baubérot, « *actuellement, l'enseignement du fait religieux s'inscrit dans une perspective implicitement évolutionniste et* (…) *donne l'impression d'être relégué à un passé lointain* »[1], déconnecté de la réalité des élèves. En outre, il n'aborde que très partiellement la thématique du fait religieux, qu'il limite, dans les programmes, aux seules trois religions du Livre.

Aussi, votre rapporteur estime-t-il souhaitable de renforcer et d'élargir cet enseignement, indispensable à la déconstruction des lectures fondamentalistes et au développement de la tolérance. Comme le notait M. Régis Debray en 2002, « *une connaissance objective et circonstanciée des textes saints comme de leurs propres traditions conduit nombre de jeunes intégristes à secouer la tutelle d'autorités fanatisantes, parfois ignares ou incompétentes* ».

Votre rapporteur n'est pas favorable à la création d'un enseignement spécifique, qui ne ferait qu'alourdir des emplois du temps déjà encombrés. Comme le recommandait M. Régis Debray, **un tel renforcement ne peut advenir que dans le cadre des disciplines actuelles, l'histoire, le français, la littérature, les arts plastiques étant en mesure d'éclairer, de manière transversale, les faits religieux, en tant qu'objet culturel**.

**Il conviendrait que les programmes ne se limitent pas à la présentation de la naissance des religions du Livre, mais élargissent le périmètre d'enseignement à la compréhension des religions comme phénomène social et culturel à chaque époque**.

[1] *Audition du 16 février 2015.*

Comme le notait M. Alain Boissinot, *« contrairement à ce que l'on croit trop souvent, on ne règle pas le problème en expliquant qu'un prophète est apparu en Judée au début de notre ère, puis un autre sept siècles après entre La Mecque et Médine avant que ne sortent de terre les cathédrales gothiques au XII$^{ème}$ siècle. Si c'est utile d'un point de vue historique, cela ne dit rien, non pas des religions, mais de la religiosité »*.

(c) Éveiller et entretenir l'esprit critique des élèves

Enfin, pour répondre notamment à la montée des contestations d'enseignement et endiguer la propagation des thèses complotistes, votre rapporteur juge nécessaire de développer l'esprit critique des élèves, notamment en **renforçant l'approche épistémologique des disciplines**.

En incitant les élèves à réfléchir sur les modes de constitution de la vérité scientifique, du savoir objectif, l'épistémologie participe de la formation de l'esprit critique. Elle permet par ailleurs de conduire les élèves à différencier entre un savoir objectif et une croyance, et donc à déconstruire le relativisme pratiqué par certains élèves, qui distinguent mal croyances religieuses et enseignement.

Les disciplines scientifiques - mathématiques, physique-chimie, sciences et vie de la terre, sont plus particulièrement concernées. M. Jean-Pierre Obin notait à cet égard la nécessité de revaloriser la culture scientifique afin d' *« endiguer le reflux de rationalité »*. Mme Florence Robine, directrice générale de l'enseignement scolaire, relevait ainsi que les enseignements scientifiques ne traitent que trop partiellement les questions épistémologiques, relatives à l'origine du savoir, de la vérité scientifique[1] ; or, elle estime que l'*« on construit également des citoyens en réfléchissant sur la nature et la véracité des sources d'information »*. De la même manière, M. Alain Boissinot, ancien président démissionnaire du Conseil supérieur des programmes, relevait la nécessité de réinvestir les enjeux épistémologiques, qui permettent d'aborder des questions essentielles, comme *« comment discerner entre plusieurs opinions ? Quel processus de raisonnement est le plus sûr, le plus consensuel, pour parvenir à des vérités supérieures aux simples croyances ? »*.

### 3. La vie scolaire, un terrain d'apprentissage de la citoyenneté et des valeurs républicaines

S'il ne peut y avoir d'adhésion aux valeurs républicaines sans transmission d'un socle de connaissances et de compétences commun, une pleine appropriation des principes qui fondent notre société implique de les « faire vivre » dans les établissements, de les mettre en pratique.

[1] *Audition du 19 février 2015.*

Comme le rappelait M. Claude Berruer, secrétaire général adjoint de l'Enseignement catholique, la transmission des valeurs républicaines nécessite d'articuler un temps de transmission et un temps d'appropriation[1] : « *l'articulation entre transmission et appropriation est tout aussi essentielle, puisque pour acquérir des savoirs et des valeurs, l'élève doit être acteur de son apprentissage. Cependant, la nécessaire autonomie doit se fonder sur l'enseignement de savoirs reconnus. Ainsi, la formation morale commence par l'énoncé de la loi, préalable à son appropriation. Autrement, l'enseignement paraîtra discrétionnaire et imposé de l'extérieur. Dans les établissements scolaires, cette articulation se décline autour d'un règlement et d'une charte. Enfin, dans l'acquisition des savoirs, elle se traduit par l'installation des fondamentaux, et l'association entre un enseignement qui transmet et le nécessaire croisement interdisciplinaire* ».

*a) Renforcer l'engagement des élèves dans les instances de démocratie scolaire*

(1) Des instances nombreuses…

En même temps qu'elle renforçait et étendait son enseignement d'éducation civique, l'école a cherché à **promouvoir un apprentissage de la citoyenneté plus participatif, à travers la vie scolaire**. Le rôle de cette dernière dans la formation civique a d'ailleurs été revalorisé dans le cadre du nouveau socle commun des connaissances, de compétences et de culture, qui prévoit que le domaine « formation de la personne et du citoyen » soit « *mis en œuvre dans toutes les situations concrètes de la vie scolaire, où connaissances et valeurs trouvent, en s'exerçant, les conditions d'un apprentissage permanent* ».

- Diverses **instances de représentation et de participation démocratique des élèves** ont été instituées afin de faire de la vie de l'établissement un premier lieu d'exercice de la citoyenneté.

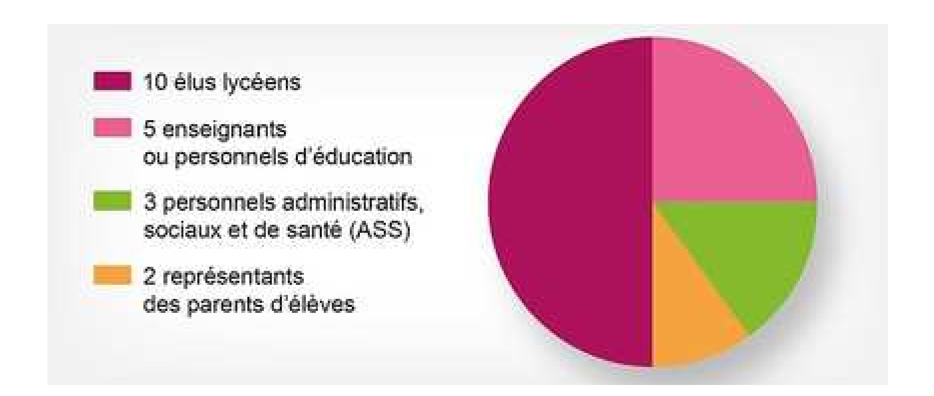
Au collège et au lycée, les **délégués de classe**, créés en 1969, constituent un premier niveau de représentation des élèves dans les établissements. Élus chaque année par leurs camarades, ils sont chargés de les représenter devant les personnels et siègent au sein de l'assemblée générale de l'établissement, présidée par le chef d'établissement et lieu d'échanges sur la vie et le travail scolaire.

Au lycée, dernière étape avant l'entrée dans la vie citoyenne, les conseils des délégués pour la vie lycéenne (CVL) assurent la représentation et la participation des élèves dans les instances décisionnelles des établissements. Étendue au niveau académique en 1991, avec la création des conseils académiques de la vie lycéenne (CAVL), la représentation lycéenne a finalement été consacrée au niveau national en 1995 grâce à l'institution du Conseil national de la vie lycéenne (CNVL). Instance de consultation, le CNVL assure une participation des citoyens aux grandes évolutions de la politique éducative.

[1] *Audition du 28 mai 2015.*

**Les instances de représentation lycéenne**

Instaurés en 1988, les **conseils des délégués pour la vie lycéenne (CVL)** sont composés à parité de lycéens et d'adultes, représentants de l'établissement et parents d'élèves (cf. schéma ci-dessous). Réunis régulièrement sous la présidence du chef d'établissement, les CVL doivent être obligatoirement consultés sur les points relatifs à l'organisation des enseignements, ainsi que sur les questions relatives à la vie scolaire (circulaire n° 2004-116 du 15 juillet 2004).




Les **conseils académiques de la vie lycéenne (CAVL)** ont été créés en 1991. Ils comprennent un maximum de 40 membres, dont une moitié de lycéens élus des conseils de la vie lycéenne et l'autre composée de représentants de l'administration académique et des conseillers régionaux. Présidés par les recteurs d'académie, ils se réunissent au minimum trois fois par an, à leur initiative. Instances de dialogue entre l'autorité académique et les lycéens, ils ont la possibilité de formuler des avis sur le travail scolaire et la vie scolaire dans les lycées (circulaire n° 2002-065 du 28 mars 2002).

Enfin, le **conseil national de la vie lycéenne (CNVL)**, créé en 1995, est composé de 33 lycéens élus par les représentants des CAVL, et présidé par le ministre chargé de l'éducation nationale, ou son représentant. Y siègent également des représentants des inspections générales, des chefs d'établissement et des directions de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale. Il se réunit au moins deux fois par an. Le CNVL est informé de toutes les grandes orientations de la politique éducative dans les lycées. Il peut être consulté sur les questions relatives au travail scolaire et à la vie matérielle, sociale, culturelle et sportive dans les lycées.

Dans les établissements du second degré, les élèves sont également sollicités directement dans la définition des politiques éducatives globales en faveur de la citoyenneté. Le **comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté** notamment, instance de réflexion et de proposition, participe à la mise en place des politiques de l'établissement relatives à l'éducation à la citoyenneté, à la prévention de la violence, à la lutte contre l'exclusion, à l'éducation à la santé et à la sexualité et à la prévention des comportements à risques[1].

- Outre ces instances de participation, la mise en place, au collège et au lycée, des **heures de vie de classe**, à raison de dix heures annuelles dans l'emploi du temps des élèves, traduit également une volonté de renforcer le dialogue entre élèves et avec les acteurs éducatifs sur des questions relatives à l'organisation de la vie en classe, de la vie scolaire. Temps de discussions et de débat, l'heure de vie de classe a pour objectif de contribuer à un apprentissage actif de la vie en communauté.

- Enfin, la possibilité est ouverte aux lycéens de mener des actions citoyennes et associatives, dans les domaines culturel, artistique, sportif et humanitaire, à travers les **maisons des lycéens**. Créées en 2010 et constituées sous forme d'associations dont le siège se situe au sein des établissements, elles *« donnent aux élèves l'occasion de s'engager dans des projets, de faire l'apprentissage de leur autonomie et de prendre des responsabilités importantes »*[2]. Elles constituent ainsi un terrain d'apprentissage des valeurs républicaines et de la citoyenneté complémentaire de l'enseignement disciplinaire.

(2) … mais une participation dans l'ensemble très faible

Dans la pratique cependant, la contribution réelle de la vie scolaire à l'apprentissage des valeurs républicaines et à la formation civique paraît très insuffisante.

De même que les cours d'éducation civique ou d'ECJS, les heures de vie de classe sont très souvent utilisées pour boucler les programmes disciplinaires et ne donnent, selon la mission pour l'enseignement laïc de la morale, que peu d'occasions de débats entre élèves.

Par ailleurs, plusieurs études récentes démontrent un **engagement assez faible des élèves, et notamment des lycéens, dans la vie de leur établissement**. Pour reprendre l'analyse de la mission pour l'enseignement laïc de la morale, conduite en 2013 par Mme Laurence Loeffel, auditionnée par la commission, les **instances de démocratie participative dans le secondaire sont généralement des « coquilles vides »**. En témoignent par exemple les taux de participation aux élections des délégués des conseils de la vie lycéenne qui, après avoir légèrement augmenté entre 2010 et 2012 pour atteindre 41,3% au niveau national, ont baissé de nouveau en 2013 à 40,1 %.

[1] *Article R. 421-47 du code de l'éducation.*

[2] *Circulaire n° 2010-009 du 29 janvier 2010 relative à la Maison des lycéens.*

Les dispositifs mis en place au cours des dernières années par le ministère de l'éducation nationale afin de favoriser la vie lycéenne, et notamment les semaines de l'engagement lycéen, semblent avoir eu peu d'impact. L'inspection générale, dans une note de 2013 relative à la mise en place de l'acte II de la vie lycéenne[1], établit le constat d' « *un exercice encore balbutiant de la démocratie* » et regrette que « *la démocratie lycéenne soit souvent vécue et décrite comme relevant du décor ou du supplément d'âme* ». Il constate par exemple une mise en place encore incomplète des maisons des lycéens, traduisant un engagement associatif faible de la part des élèves.

Le rapport sur l'enseignement de la morale laïque estime à cet égard que l'insuffisante valorisation des instances de participation représente l'une des principales causes du manque d'investissement des lycéens. Non évaluée et non valorisée dans le parcours des élèves, la participation à la vie de l'établissement serait considérée inutile par de nombreux lycéens qui ont *« le sentiment que les adultes ne légitiment pas leur parole, qu'elle n'est pas prise en considération ».*

Outre l'investissement insuffisant d'une majorité d'élèves plus préoccupés par les cours disciplinaires que par la vie de leur établissement, le rapport de l'inspection générale s'étonne du manque d'engagement des enseignants dans la vie scolaire, certains invoquant leur incompétence, d'autres estimant les projets citoyens secondaires, voire inutiles. **Le manque d'articulation entre enseignements et vie scolaire qui en découle est regrettable.**

Fort de ce constat, **votre rapporteur juge nécessaire de revaloriser l'engagement démocratique et citoyen des élèves dans leur parcours scolaire.** Mise en place par la loi d'orientation de 2006, **la note de vie scolaire**, supprimée en janvier 2014, pourrait à cet égard utilement être remise en place, pour évaluer, comme cela était le cas, l'assiduité, la ponctualité et le respect du règlement intérieur, mais également la participation active des élèves à la vie de l'établissement.

Par ailleurs, tout engagement des élèves, en tant que délégué ou dans les instances de participation, devrait s'accompagner d'une **formation plus importante et régulière**. M. Guillaume Dupont, vice-président de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), insistait sur la nécessité d'offrir aux élèves « *une véritable formation afin qu'ils maîtrisent les enjeux de leur mandat* »[2].

[1] *Rapport IGEN, avril 2014, Note d'étape sur les dispositifs destinés à favoriser la vie lycéenne et la mise en place de l'acte II de la vie lycéenne : les semaines de l'engagement lycéen.*
[2] *Table ronde du 19 mars 2015.*

*b) Promouvoir les projets citoyens dans les établissements scolaires*

Malgré le relatif insuccès des instances scolaires participatives, la commission d'enquête a pu constater, à l'occasion de ses déplacements, l'existence au niveau local de **nombreuses initiatives autour de la transmission des valeurs républicaines et de la formation citoyenne**.

Au sein de plusieurs établissements visités, des projets ont été mis en place pour **favoriser l'intégration des élèves et l'apprentissage de la vie en collectivité**. Au collège Nicolas Vauquelin de Toulouse[1], l'intégration des élèves de 6ème à leur arrivée dans le secondaire a été inscrite comme un objectif prioritaire du projet d'établissement. Un séjour pédagogique d'accueil, obligatoire, organisé pour les nouveaux collégiens à chaque rentrée scolaire, permet de fédérer les élèves autour de valeurs communes et d'encourager la cohésion, réduisant significativement, de l'avis du chef d'établissement, les affrontements entre classes et entre élèves au cours de l'année scolaire.

**Votre rapporteur observe que la vie scolaire a pu également être mise à profit pour travailler, de manière interdisciplinaire et vivante, sur les valeurs républicaines**. Le même collège Vauquelin, à l'initiative d'une enseignante, a ainsi organisé après les attentats de janvier une semaine de la presse : les cours ordinaires ont été suspendus et les élèves de tout niveau mélangés en différents groupes, avec pour objectif d'écrire un journal. L'établissement a également accueilli en résidence dans le collège des représentants de la Ligue des droits de l'homme pendant une semaine.

À l'occasion de la table ronde des conseillers principaux d'éducation le 13 mai 2015, Mme Marie-Laure Mione, du collège Nicolas Copernic de Montmagny (Val-d'Oise), a évoqué un projet qu'elle a conduit, en tant que conseillère principale d'éducation, autour de la charte de la laïcité : les élèves ont été invités, par groupe, à écrire et filmer des scénettes explicitant chacun des articles de la charte et permettant aux élèves de s'approprier plus facilement les concepts.

Sur le plan de la formation à la citoyenneté et à la vie démocratique, des projets novateurs sont conduits au sein de certains établissements. L'exemple de l'école primaire Georges Bastide de Toulouse est à cet égard intéressant : à l'initiative du directeur, des élections de délégués, d'habitude réservées par les textes à l'enseignement secondaire, ont été organisées, donnant lieu à une phase de campagne, de réalisation d'affiches, de débats. Les équipes enseignantes ont souligné la grande implication des élèves et de l'ensemble de la communauté éducative sur ce projet, qui a rencontré un franc succès.

[1] *Déplacement réalisé les 9 et 10 mars 2015.*

**Votre rapporteur salue ces initiatives qui contribuent à incarner les valeurs républicaines et à les « faire vivre », par les élèves, au sein des établissements**.

Néanmoins, ces différentes initiatives, bien qu'intéressantes, sont souvent le fait d'un chef d'établissement, d'un conseiller principal d'orientation ou d'enseignants entreprenants et volontaires. Elles ne font que très rarement l'objet d'une coordination ou d'un suivi, au niveau académique par exemple. Par ailleurs, il est regrettable qu'aucune évaluation de ces projets de terrain ne soit menée. Toutes ces limites ne permettent pas de valoriser des initiatives qui, si elles étaient jugées efficaces, pourraient être utilement étendues au niveau national.

Aussi, **votre rapporteur estime-t-il nécessaire d'encourager l'engagement civique dans les établissements scolaires, mais de manière rationalisée et coordonnée**.

Afin d'assurer l'efficacité des projets et leur impact réel sur l'objectif qui est le leur, à savoir susciter l'adhésion aux valeurs républicaines et favoriser le vivre ensemble, il apparaît au préalable nécessaire de **conduire une évaluation des initiatives déjà menées sur le terrain, en vue de créer un référentiel des « bonnes pratiques »,** susceptible d'être diffusé au sein de l'ensemble des établissements. La systématisation d'échanges d'expériences contribuerait à une amélioration tant quantitative que qualitative des projets réalisés, comme le révèle d'ailleurs la synthèse des assises nationales tenues au début du mois de mai 2015 dans le cadre de la grande mobilisation pour les valeurs de la République.

Votre rapporteur juge également indispensable **d'assurer une meilleure coordination et un meilleur suivi des projets et initiatives d'établissement**. Pour contribuer à la mise en place d'un véritable parcours citoyen, il conviendrait en effet de veiller à une harmonisation sur un même territoire, d'un établissement à l'autre, des projets mis en œuvre.

La mise en place en 2012, dans chaque académie, d'un référent mémoire et citoyenneté a constitué une première étape vers une meilleure coordination des initiatives locales. Elle mériterait néanmoins, de l'avis de votre rapporteur, d'être renforcée.

L'organisation mise en place par l'académie de Poitiers constitue, à cet égard, un exemple intéressant à reproduire. Au sein du rectorat a en effet été institué dès 2006 un **pôle civique**, dont le rôle est d'accompagner et de soutenir les initiatives des établissements dans le domaine de l'éducation à la citoyenneté et à la République, mais également d'assurer une convergence et une cohérence, sur tout le territoire, entre les différents projets, pour une plus grande synergie. Cette structure a également un rôle d'impulsion dans les territoires et les établissements insuffisamment engagés dans la mise en œuvre de projets civiques.

**Les référents académiques « mémoire et citoyenneté »**

Créés à la fin de l'année 2012, les référents académiques « mémoire et citoyenneté » sont chargés, sous l'autorité du recteur, d' *« assurer la coordination et le suivi des différentes actions menées dans le domaine de la mémoire et de la citoyenneté, d'informer les équipes pédagogiques, d'encourager la participation des élèves »*[1].

Choisis parmi les inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR) « histoire-géographie », les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) « lettres-histoire » ou les référents des actions éducatives, ils sont, sur ces sujets, les interlocuteurs privilégiés de la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco).

**Un exemple : le pôle civique de l'académie de Poitiers**

Le pôle civique de l'académie de Poitiers a été créé en 2006 à l'initiative du recteur, dans le cadre de la politique d'éducation à la citoyenneté impulsée par le ministère de l'éducation nationale. Seules quatre académies disposent de ce type de structure.

Il a pour objectif d'impulser et d'aider à la réalisation d'actions permettant aux élèves de construire leur citoyenneté et de s'approprier les valeurs républicaines et démocratiques.

Le pôle civique assure la coordination des différents acteurs et structures impliqués dans la formation civique et morale : groupe laïcité, mission citoyenneté-mémoire-patrimoine, mission d'éducation au développement durable, etc.

*c) Manifester ostensiblement les valeurs républicaines dans les établissements et y développer un sentiment fort d'appartenance*

(1) Restaurer des rites républicains bien visibles

Une grande majorité des personnes entendues en audition ou rencontrées lors des déplacements de la commission d'enquête a souligné le besoin de faire de l'établissement un lieu de vie des principes républicains.

Plusieurs d'entre elles ont, à cet égard, appelé de leurs vœux la **restauration de rites républicains à l'école**, afin de donner du sens aux valeurs de notre société et de répondre au besoin d'appartenance des élèves.

[1] *Note de service n° 2012-186 du 12 décembre 2012, relative à la désignation de référents académiques « mémoire et citoyenneté ».*

Comme le notait M. Jean-Michel Blanquer, « *nous sommes dans des sociétés sécularisées, où le sacré n'est plus au cœur des principes de la République, mais où le besoin d'appartenance est très fort et peut s'exprimer de manière en quelque sorte non canalisée si la République ne fait pas elle-même droit à ce besoin de sens. On parle souvent du fondamentalisme religieux. S'ajoute le phénomène des gangs ou des bandes. Ce sont, en réalité, des phénomènes d'appartenance. Quand la collectivité n'a pas assumé le besoin de sens et de vie collective de l'enfant, la nature ayant horreur du vide, apparaissent des phénomènes de ce genre* ». Votre rapporteur souscrit pleinement à cette analyse.

La **participation des élèves aux commémorations nationales, souvent mise à mal par la réticence des établissements à impliquer les élèves à l'occasion des jours fériés, doit être renforcée**. M. Franck Picaud, directeur académique adjoint dans l'académie de la Haute-Garonne, suggérait par exemple de faire participer les élèves à des cérémonies de remise de la nationalité française, symbole fort du sentiment d'appartenance nationale. Il rappelait à cet égard combien une classe d'enfants du voyage, dans une section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), avait été « *bouleversée de voir une centaine de personnes émues aux larmes d'avoir obtenu la nationalité française* »[1].

Comme l'a souhaité notre collègue Jean-Claude Carle, il convient également d'**exposer ostensiblement les symboles républicains dans les établissements scolaires**. La loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République a rendu obligatoires le pavoisement, l'affichage de la devise au fronton des écoles et de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans chaque établissement scolaire.

**Affichage des symboles républicains dans les établissements scolaires**

L'article 3 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République introduit un nouvel article L. 111-1-1 au code de l'éducation, prévoyant que « *la devise de la République, le drapeau tricolore et le drapeau européen sont apposés sur la façade des écoles et des établissements d'enseignement du second degré publics et privés sous contrat. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 est affichée de manière visible dans les locaux des mêmes écoles et établissements.* »

Cette disposition, qui résulte d'un amendement sénatorial, avait été proposée en 2003 par la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, dite « commission Stasi », qui y voyait un moyen de renforcer le sentiment d'appartenance à la République et à la nation.

[1] *Audition du 7 mai 2015.*

Votre rapporteur estime indispensable que le ministère de l'éducation nationale veille au respect intransigeant de cette disposition dans tous les établissements scolaires, ce qui ne semble pas le cas partout, comme une délégation de la commission d'enquête a eu la mauvaise surprise de le constater dans une école de Villeurbanne, à laquelle la mairie aurait refusé de fournir un drapeau[1]…

### PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

⇨ **Réaffirmation de l'exposition obligatoire et effective des emblèmes de la République dans tous les établissements d'enseignement** (drapeau, devise « Liberté, Égalité, Fraternité », Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à côté de la Charte de la laïcité)

Enfin, l'idée d'instaurer des éléments de ritualité pour favoriser le sentiment d'appartenance et d'adhésion à la collectivité a été soulignée à plusieurs reprises au cours des auditions. Mme Valérie Marty, présidente de la Fédération nationale des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP), suggérait ainsi que les établissements puissent « *célébrer la réussite des élèves – remise de diplômes, présentation de projets, etc. – pour se réunir autour de points positifs et pas seulement négatifs* »[2].

Le développement de rites d'intégration organisés par l'école est également une piste intéressante. M. Jean-Michel Blanquer insistait notamment la nécessité d'atténuer la césure de l'entrée en 6ème et de faire de ce passage primaire-secondaire une « *forme d'initiation républicaine pour le préadolescent* ».

**Votre rapporteur recommande de systématiser la pratique de cérémonials axés sur les valeurs républicaines**, organisés par exemple en début de chaque semaine par le chef d'établissement, afin de favoriser le sentiment d'adhésion et d'appartenance.

---

[1] *Déplacement effectué par une délégation de la commission d'enquête le 11 mai 2015.*
[2] *Table ronde du 19 mars 2015.*

Ces temps ritualisés comprendraient une brève allocution du chef d'établissement, autour d'un sujet d'actualité dont il pourrait être extrait une conclusion édifiante, et un cérémonial d'adhésion. Sans aller nécessairement jusqu'à lever les couleurs, comme cela se pratique au Cours Alexandre Dumas de Montfermeil, chaque établissement doit pouvoir être en mesure de définir un cérémonial adapté à ses traditions propres et son contexte, comme un chant d'école, un hymne, un exercice gestuel, etc…

Il importe que ces moments ritualisés associent l'ensemble des élèves, garçons et filles à égalité, ainsi que l'ensemble du corps enseignant et de la communauté éducative.

Tel est le sens de la proposition présentée ci-avant, consistant à **introduire la pratique systématique d'un moment d'éveil à la citoyenneté autour de sujets d'actualité** (cérémonial hebdomadaire, « quoi de neuf » dans le primaire, débats au collège faisant appel au sens critique des élèves, …).

(2) Imposer le port d'une tenue d'établissement, marque d'appartenance collective

Votre rapporteur recommande également **d'instaurer, dans l'ensemble des établissements, de l'école au lycée, le port d'une tenue d'établissement par tous les élèves**.

L'objectif d'une telle mesure serait double. La tenue uniforme permettrait, d'une part, d'évacuer définitivement la question du port de signes ostensibles d'appartenance religieuse ou communautaire, assurant une pleine application du principe de laïcité. Il s'agirait, d'autre part, de renforcer le sentiment d'appartenance commune, à un même établissement et à une même collectivité, et ainsi d'améliorer le vivre ensemble dans les établissements scolaires. M. Régis Debray notait à cet égard que *« l'uniforme scolaire n'est pas ressenti par les élève comme une brimade, mais engendre un sentiment d'appartenance pouvant même aller jusqu'à une certaine fierté »*[1].

Votre rapporteur a pu, lors des déplacements de la commission d'enquête, constater l'impact bénéfique du port de l'uniforme sur le sentiment d'appartenance des élèves à leur établissement. Le cours Alexandre Dumas de Montfermeil, établissement privé hors contrat visité par une délégation de la commission d'enquête, impose le port d'une tenue uniforme à tous les élèves de l'établissement.

[1] *Audition du 7 mai 2015.*

Comme l'a recommandé notre collègue Marie-Annick Duchêne, la tenue devrait être aussi proche que possible des vêtements usuels des jeunes, composée par exemple de polos, sweatshirts, casquette et bandanas, acquis par les parents d'élèves. Considéré par l'équipe de direction comme le « *témoignage de l'engagement de l'enfant et des parents* », le port de la tenue scolaire est, d'après les membres de l'équipe pédagogique, bien vécu par les élèves, qui sont fiers de le porter, y compris à l'extérieur de l'établissement.

**PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

**⇨ Port d'une tenue d'établissement**

### *B. DES ENSEIGNANTS QUI PEINENT DE PLUS EN PLUS À TRANSMETTRE LES VALEURS DE LA RÉPUBLIQUE*

Est-il possible de transmettre des idées et des convictions auxquelles on n'adhère pas ? Comme l'indiquait Mme Laurence Loeffel, inspectrice générale de l'éducation nationale et membre de l'Observatoire de la laïcité[1], **faire partager les valeurs de la République dépend de la capacité des enseignants eux-mêmes à les prendre au sérieux**.

Or le constat qu'elle dresse est pour le moins inquiétant, puisque l'on assiste selon elle **depuis une trentaine d'années, à** « ***une désaffection, voire à une désaffiliation des enseignants à l'égard des valeurs de la République****, que l'école a pourtant toujours eu pour objectif de faire partager.* ***Pour toute une frange d'enseignants, l'adhésion aux valeurs de la République ne va plus de soi.*** *Cela ne fait plus partie de leur ADN* ».

Elle indiquait avoir souvent entendu, depuis ses débuts à l'IUFM, de jeunes enseignants stagiaires parler des valeurs de la République en estimant que « *ce ne sont que des mots, des idées sans substance* ».

M. Abdennour Bidar, chargé de mission sur la pédagogie de la laïcité à l'école auprès de la Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) et membre de l'Observatoire de la laïcité[2], s'est également dit inquiet, au vu de son expérience de terrain dans les académies afin de promouvoir la charte de la laïcité, du « *relativisme généralisé* ». Observant que beaucoup de jeunes professeurs n'étaient pas immédiatement convaincus qu'il leur appartenait de transmettre ces valeurs, il a déploré une perte du « *sens de l'institution, de ce qu'implique déontologiquement leur métier* ». « *L'institution a perdu une partie de sa conscience de soi.* »

[1] *Audition du 9 avril 2015.*
[2] *Audition du 21 mai 2015.*

**Ce constat constitue un choc**. En effet, s'il est une institution pour laquelle les valeurs de la République devraient « aller de soi », c'est bien l'éducation nationale, du fait de son histoire et de son rôle dans l'affirmation de la République.

Il impose une reprise en main énergique des dispositifs au travers desquels les futurs enseignants intégraient cette mission essentielle et acquéraient les savoirs et les compétences indispensables à une bonne transmission des valeurs de l'école républicaine.

### 1. Une maquette des concours pas assez en adéquation avec la mission éducative de l'école

En privilégiant les savoirs disciplinaires plutôt que la vraie aptitude au métier d'enseignant, le format actuel des concours est devenu davantage une évaluation des connaissances des candidats qu'une procédure de recrutement fondée sur leurs capacités pédagogiques. Si un certain **académisme est évidemment de mise lors de la phase d'admissibilité, qui consiste précisément à sélectionner les candidats en fonction de leurs connaissances, ce critère ne devrait plus être prépondérant au moment des épreuves d'admission**.

En effet, certaines personnes entendues par la commission d'enquête ont rappelé qu'en dépit de leurs incontestables qualités intellectuelles, certains enseignants ne disposent pas des compétences nécessaires pour « tenir une classe ».

Certes, les épreuves des concours ont déjà fait l'objet de modifications afin de mieux prendre en compte les dimensions professionnelles de l'enseignement, lors des entretiens oraux notamment, **mais la phase d'admission devrait être plus encore l'occasion pour le jury d'évaluer l'attitude des candidats face à certaines questions et certains comportements d'élèves au sein d'épreuves identifiées et spécifiques.**

Lors de son audition[1], Mme Maya Akkari, coordinatrice du pôle éducation de la fondation Terra Nova, a indiqué qu'il conviendrait de « *revoir la maquette des concours car elle façonne les enseignants. Ces derniers pensent au quotidien que ce n'est pas leur métier de traiter des questions d'égalité ou de différence des élèves en classe.* […] *Les "hussards de la République" avaient une mission sociale qu'il faut retrouver* ».

En effet, selon M. Jean-Pierre Chevènement[2], ancien ministre de l'éducation nationale, il apparaît fondamental de valoriser les enseignants « ***financièrement bien sûr, mais aussi en leur donnant le sentiment qu'ils sont fonctionnaires de l'État éducateur, par conséquent chargés d'une mission éminente****, et non employés du secteur tertiaire* ».

[1] *Audition du 16 avril 2015.*
[2] *Audition du 12 mars 2015.*

De ce point de vue, certaines des personnes entendues ont indiqué regretter la suppression de l'épreuve « agir en fonctionnaire de l'État de manière éthique et responsable » lors de la réforme des concours intervenue en 2014.

Comme l'a rappelé M. Jean-Pierre Obin[1], l'évaluation de l'attachement des candidats aux valeurs de la République est désormais très succincte et ne constitue « ***qu'un point parmi d'autres*** *(gestion de la classe, psychologie des adolescents, etc.) sur lequel les candidats peuvent être interrogés* ».

Selon lui, lors des précédentes sessions de recrutement, « ***il n'y a guère que deux ou trois cas où l'on a effectivement interrogé les candidats sur ce point !*** ».

**Les questions relatives à la citoyenneté et à la transmission des valeurs ne peuvent être considérées comme optionnelles mais devraient constituer, au contraire, un critère déterminant et obligatoire de sélection**.

Lors de son audition, Mme Najat Vallaud-Belkacem[2], ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a indiqué à la commission d'enquête avoir demandé à l'ensemble des présidents de jury d'évaluer systématiquement la capacité des candidats à expliquer et à faire partager les valeurs de la République dans les concours de recrutement.

Si votre rapporteur estime que cette mesure va dans le bon sens, il considère cependant que cette décision ne doit pas rester un « vœu pieu », mis en œuvre la première année puis abandonné par la suite. Ce que les instructions ministérielles du moment peuvent faire, d'autres instructions pourront le défaire et les mauvaises habitudes risqueront toujours de diluer les bonnes intentions dans une pratique moins exigeante. Aussi, **il lui semble indispensable de réintroduire clairement l'épreuve « agir en fonctionnaire de l'État de manière éthique et responsable » au moment de la phase d'admission, et d'en faire un critère important de sélection des candidats admis.**

### 2. Une formation initiale qui prépare mal les futurs enseignants aux exigences de leur métier

Comme l'ont souligné la plupart des personnes entendues par la commission d'enquête, la mise en place des écoles supérieures de l'éducation et du professorat (ÉSPÉ) en septembre 2013, en remplacement des anciens instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), **ne s'est pas traduite par une amélioration significative du contenu de la formation initiale.**

---

[1] *Audition du 5 mars 2015.*
[2] *Audition du 2 juin 2015.*

**Les écoles supérieures de l'éducation et du professorat (ÉSPÉ)**

**Ouverture des ÉSPÉ depuis la rentrée 2013**

Depuis la rentrée 2013, les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) accueillent les étudiants se destinant aux métiers du professorat et de l'éducation. Chacune d'entre elles a fait l'objet d'une accréditation par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les ÉSPÉ préparent à des masters Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF), à l'issue de deux années d'études post-licence. Ces formations comportent différents modules d'enseignements disciplinaires :

- une initiation à la recherche
- une ouverture sur l'international
- un volet numérique
- des outils et méthodes pédagogiques innovants

**ÉSPÉ : former les futurs enseignants**

La première mission des ÉSPÉ est de former les futurs enseignants. Les enseignements professionnels dispensés s'articulent autour de **quatre composantes principales** :

- des **enseignements disciplinaires ;**

- un **tronc commun permettant de créer une culture partagée par tous les futurs professeurs**, quel que soit le degré d'enseignement auquel ils se destinent ; il s'agira notamment d'une approche générale de la pédagogie et de la didactique, d'enseignements relatifs à la vie des écoles et des établissements du second degré ou d'enseignement supérieur (travail en équipe, relations avec la communauté éducative, gestion de crise) ;

- une **spécialisation en fonction du métier choisi par l'étudiant**, plus particulièrement au cours de l'année de master 2 ;

- des **enseignements orientés vers la pratique du métier d'enseignant**, principalement pendant l'année de master 2, avec des séances permettant de se familiariser aux situations et activités de classe, et surtout de nombreux stages en établissement scolaire, qui seront dans un premier temps des stages d'observation puis de pratique accompagnée et **une année en alternance tout au long du master 2**.

**Les ÉSPÉ, partie intégrante de l'université**

Les ÉSPÉ, en tant que composantes universitaires, font partie intégrante de l'université. Elles offrent à leurs étudiants les meilleurs enseignants, les meilleures ressources pédagogiques et sont des acteurs de la recherche et de l'innovation en éducation.

L'organisation, la structuration et l'enseignement des différents modules impliquent une **collaboration permanente entre les étudiants et les praticiens présents sur le terrain**. Des enseignants, des maîtres formateurs, des personnels de direction, des inspecteurs, des représentants d'associations partenaires de l'école interviennent au sein des formations.

Les **ÉSPÉ ne sont pas réservées aux candidats aux concours de l'enseignement**. Elles **forment également les étudiants se destinant aux métiers de l'éducation et de la formation hors éducation nationale (éducateurs, formateurs pour adultes etc.)**, mais aussi les étudiants de licence bénéficiant d'un emploi d'avenir professeur.

Enfin, ces écoles construisent, en partenariat avec les rectorats et l'ESEN, des **parcours de formation continue à destination des enseignants, des formateurs, et des personnels d'inspections et d'encadrement**.

*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

**La formation au sein des ÉSPÉ**



*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

De fait, celle-ci apparaît très insuffisante, en particulier pour les questions relatives à la transmission des valeurs républicaines, dans la mesure où, d'une part, le nombre d'heures devant être consacrées à ces thèmes est très variable selon les écoles et, d'autre part, cette formation repose pour l'essentiel sur des enseignements théoriques, au détriment d'une formation pratique, qui répondrait pourtant mieux aux attentes des futurs enseignants.

Ces difficultés ont d'ailleurs été reconnues par certains des formateurs en ÉSPÉ entendus par la commission d'enquête.

Au cours du déplacement du 15 mai 2015, l'équipe de l'ÉSPÉ de Franche-Comté a ainsi déclaré à la délégation sénatoriale **que les formations traitant de la transmission des valeurs de la République étaient, de son point de vue, très insuffisantes**. Ces problématiques sont **intégrées au tronc commun d'enseignement et concernent donc l'ensemble des stagiaires**. L'enseignement consiste en une conférence, préparée et suivie par plusieurs travaux dirigés pour un volume de vingt-quatre heures par semestre, sur huit thématiques dont « la laïcité », « agir en fonctionnaire éthique et responsable », « l'école inclusive », « l'égalité entre les sexes », etc.

Par ailleurs, **la formation aux contestations des enseignements n'est pas intégrée systématiquement aux formations disciplinaires** et aucune mise en situation n'est proposée. Enfin, il a été rappelé que **l'évaluation en matière de laïcité et de valeurs républicaines est difficile car vaine si elle se limite à une évaluation théorique**.

Selon une étude réalisée par le Réseau national des ÉSPÉ[1], **les thèmes de la laïcité et de la prévention de la violence sont présents dans la totalité des maquettes de master « métiers de l'enseignement, de l'éducation de la formation » (MEEF) proposées par les 27 écoles, selon des modalités extrêmement variables d'un établissement à l'autre** : module spécifique (20 ÉSPÉ), conférences (17 ÉSPÉ), stages en milieu scolaire (11 ÉSPÉ) ou en milieu associatif (4 ÉSPÉ), ateliers d'analyse de pratiques (17 ÉSPÉ).

Aussi, pour M. Christian Chevalier, secrétaire général du Syndicat des enseignants (SE-UNSA), **de nombreux enseignants, en particulier les plus jeunes d'entre eux, se trouvent dans l'embarras face au comportement de certains élèves car désarmés**, faute d'avoir bénéficié, au cours de leur formation initiale, de modules les préparant à faire face à ces questions.

[1] *Laïcité et prévention de la violence dans la formation des enseignants, Réseau national des ÉSPÉ, janvier 2015.*

Les modules proposés au sein des ÉSPÉ devraient, par conséquent, davantage s'appuyer sur des formations pratiques plutôt que sur des enseignements théoriques et disciplinaires. À cet égard, il serait judicieux de **dresser un inventaire systématique de l'ensemble des expérimentations menées dans les établissements scolaires et qui pourraient être partagées et analysées dans le cadre de la formation initiale**.

Les étudiants en ÉSPÉ rencontrés par la commission ont en outre indiqué regretter le manque de documentation sur l'instruction civique à leur disposition. De tels outils existent pourtant, mais leur accessibilité mériterait d'être facilitée, dans les ÉSPÉ notamment, ainsi qu'auprès de l'ensemble des membres de la communauté éducative.

Par ailleurs, votre rapporteur a pu constater au cours des visites d'ÉSPÉ qu'il subsiste **une distanciation tout à fait choquante entre ces établissements et ce qu'elles considèrent comme « l'employeur »** (l'éducation nationale). **Or, en agissant comme de simples formateurs, et en ne se sentant pas solidaires de « l'employeur », les ÉSPÉ ouvrent un espace de déresponsabilisation, alors qu'elles sont partie intégrante du système de l'éducation nationale**.

Votre rapporteur estime par conséquent nécessaire de poursuivre les mesures déjà engagées afin de renforcer, au sein de la formation initiale, les enseignements relatifs à la transmission des valeurs républicaines, en prévoyant, **au sein des cahiers des charges d'accréditation, un nombre d'heures minimal devant être consacrées à cette question** sous la forme, notamment, **de mises en situation concrètes et de cas pratiques**.

Votre rapporteur considère en outre qu'il serait souhaitable d'**introduire l'histoire de l'école dans la formation des enseignants**, afin de leur permettre de mieux en transmettre les valeurs.

### PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**⇨ Révision de la maquette des formations en ÉSPÉ et des concours en y valorisant la transmission des valeurs républicaines**

### 3. L'entrée dans la carrière n'est pas une formalité administrative, mais un engagement à solenniser par une prestation de serment

Les enseignants ne sont pas des fonctionnaires comme les autres, car ils remplissent une magistrature morale éminente, de transmission des valeurs et de formation des Français de demain. Pourtant, comme l'a fort justement observé à plusieurs reprises notre collègue Guy-Dominique Kennel lors des travaux de la commission d'enquête, en dehors des obligations générales découlant du statut de la fonction publique, on ne peut rien exiger des enseignants - ni rien leur reprocher - si, d'entrée de jeu, on ne leur demande aucun engagement spécifique en rapport avec leur fonction particulière.

Le comité interministériel du 6 mars 2015 sur l'égalité et la citoyenneté a proposé, à l'entrée dans la fonction publique, de faire signer à chaque agent public l'engagement de respecter les valeurs de la République. L'agent se verrait également remettre une charte explicative adaptée à ses missions.

**La commission d'enquête estime nécessaire d'aller plus loin et de solenniser plus encore l'entrée dans la fonction publique des jeunes enseignants, par une prestation de serment**, comme c'est le cas par exemple des jeunes auditeurs de justice lors de leur entrée dans la magistrature[1], mais aussi de plusieurs autres professions sur lesquelles pèsent d'importantes responsabilités morales et déontologiques, qu'il s'agisse des médecins, des avocats, des experts comptables ou des architectes.

#### PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**⇨ Faire prêter un serment d'entrée en fonction aux nouveaux fonctionnaires de l'éducation nationale**

*(une des trois composantes du pacte proposé aux enseignants, qui inclut par ailleurs un code de déontologie et la signature par l'enseignant du règlement intérieur de l'établissement)*

Bien entendu, il ne s'agirait en aucune manière d'un serment d'allégeance à l'État, mais d'un engagement de servir dans le respect loyal des principes déontologiques et pédagogiques qui doivent animer tout éducateur au plus noble sens du terme.

---

[1] « Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions et de me conduire en tout comme un digne et loyal fonctionnaire de l'État. »

Contrairement à ce qu'on pourrait imaginer de prime abord, cette proposition - qui s'inscrit dans une perspective plus globale de réaffirmation et de renforcement du rôle spécifique exercé par les enseignants dans la transmission des valeurs - ne rencontrerait certainement pas l'hostilité des professeurs : c'est au contraire une idée qui, lors des auditions réalisées par la commission d'enquête, a semblé susceptible de réunir un consensus assez large.

#### 4. Une formation continue en déshérence

Parent pauvre de l'éducation nationale, la formation continue a été tour à tour qualifiée par les personnes entendues par la commission d'enquête de « *champ de ruines* » (M. Michel Lussault), « *sinistrée* » (M. Philippe Meirieu) et de système en « *déshérence* » (M. Jean-Pierre Obin).

*a) Des moyens consacrés à la formation continue très insuffisants*

Dans un référé du 14 avril 2015[1], la Cour des comptes relevait que **les enseignants se trouvent dans une situation globalement moins favorable que celle des autres agents de catégorie A du reste de la fonction publique**. Ainsi, si les enseignants ont bénéficié de 730 000 journées de formation dans le premier degré et de 970 000 journées de formation dans le second degré en 2014, cela ne représente, en moyenne, que trois jours et demi de formation par an et par enseignant, contre une moyenne annuelle supérieure à quatre jours de formation pour les autres agents de catégorie A. **Ce nombre de jours de formation est significativement inférieur à celui dont bénéficient les enseignants des autres pays de l'OCDE** (huit jours par an en moyenne).

En outre, les crédits affectés à la formation continue servent en grande partie à couvrir des dépenses logistiques qui ne concourent pas directement à l'entretien des acquis ou à l'acquisition de nouvelles compétences, en particulier les frais de transport des stagiaires jusqu'au lieu où est organisée la formation (qui peuvent représenter 75 % du coût total du programme) et les indemnités de séjour sur place.

Dans le même ordre d'idée, certaines enseignantes rencontrées par la commission lors de son déplacement à Villeurbanne ont fait remarquer que souvent, les actions de formation continue étaient saupoudrées sur des durées de seulement quelques heures, ce qui désorganisait le travail de la classe sans, pour autant, déclencher le remplacement automatique des stagiaires ; aussi ont-elles recommandées que ces cycles de formation continue se déroulent sur des périodes groupées de deux à trois semaines, avec remplacement en bonne et due forme des stagiaires pendant toute la durée de leur absence.

---

[1] *Cour des comptes,* La formation continue des enseignants, *référé du 14 avril 2015.*

Pour M. Jean-Pierre Obin[1], « *il n'y aura pas d'objectif ambitieux en matière de citoyenneté et de valeurs sans un puissant effort, notamment budgétaire, pour développer la formation continue. Sans cela, on risque même de susciter l'hostilité des enseignants* ». Or, selon lui, le Gouvernement a fait le choix inverse en consacrant la quasi-totalité de son effort sur la formation initiale.

Si la reconstruction d'une formation initiale était urgente et nécessaire, votre rapporteur considère que le Gouvernement doit désormais investir massivement sur la formation continue des enseignants.

**PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

⇨ **Effort massif sur la formation continue**, dans le cadre d'un plan pluriannuel

*b) Une formation qui devrait être fondée sur la réalité du terrain*

Dans son référé du 14 avril 2015, la Cour des comptes soulignait que **la formation continue des enseignants ne constitue pas, à l'heure actuelle, un «** ***outil de gestion des ressources humaines*** » dans la mesure où elle **demeure concentrée, de manière excessive, sur la préparation aux concours internes et sur l'accompagnement des réformes**. Elle estimait par conséquent que, pour être véritablement adaptée aux besoins des enseignants, la formation continue devrait être davantage orientée vers « *le développement actif de compétences pendant les premières années du métier* » et sur une « *consolidation professionnelle, puis de valorisation de l'expérience acquise* ».

S'agissant plus spécifiquement de la formation des enseignants à la transmission des valeurs de la République, le programme national de formation (PNF) pour 2015 ne faisait pas mention de ces questions.

À la suite des attentats de janvier 2015 et dans le cadre de la « grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République », le Gouvernement a néanmoins décidé la constitution d'une « **task force** » de 1 000 formateurs formés pendant deux jours sur la laïcité et l'enseignement moral et civique et destinée à intervenir dans les académies, auprès des personnels de l'éducation nationale. Ces formateurs devront à leur tour intervenir auprès de plusieurs centaines de milliers d'enseignants de tous niveaux dans les académies.

[1] *Audition du 5 mars 2015.*

Si votre rapporteur juge cette initiative bienvenue, **il doute néanmoins de l'efficacité d'un tel dispositif, d'une part car la durée consacrée à la formation de ces personnels apparaît trop courte pour leur permettre de développer une véritable pédagogie des valeurs de la République et, d'autre part, car leur nombre apparaît très insuffisant au regard du nombre d'enseignants qui devront être formés à ces questions.**

D'une manière générale, les personnes entendues par la commission d'enquête, dans le cadre des auditions ou des déplacements qu'elle a réalisés, ont indiqué être **insuffisamment préparées à faire face à certaines situations** : que faire lorsque des élèves arborant ostensiblement des signes religieux refusent de participer à certaines activités scolaires comme la visite de lieux de culte, etc. ?

Par ailleurs, certains enseignants ont indiqué à la commission d'enquête qu'il leur serait particulièrement utile de pouvoir bénéficier de formations de **psychologie de groupe et de gestion du conflit** afin d'être à même de réagir en cas de situation tendue.

Dans le prolongement des préconisations de la Cour des comptes, votre rapporteur considère que **la mise en œuvre de telles formations pourrait avoir lieu dans le cadre des ÉSPÉ**, dont l'article L. 721-2 du code de l'éducation prévoit qu'elles « *organisent des actions de formation continue des personnels enseignants des premier et second degrés et des personnels d'éducation* », dès lors que leur positionnement « *à égale distance des universités et du monde enseignant* » aura clairement été consacré.

**Le développement de l'offre de formation continue au sein des ÉSPÉ présenterait un triple avantage :**

**- consacrer les ÉSPÉ en tant qu'acteurs privilégiés de la formation, clairement identifiés par les personnels de l'éducation nationale ;**

**- assurer une formation s'appuyant à la fois sur les acquis de la recherche et sur l'expérience des acteurs de terrain ;**

**- assurer un continuum entre formation initiale et formation continue.**

### 5. Personnels de l'éducation nationale, un devoir d'exemplarité

Si des mesures doivent être prises prioritairement en direction des fonctionnaires de l'État, **l'ensemble des personnels intervenant auprès des élèves dans le cadre de l'enseignement public doit respecter les valeurs de la République**.

M. Philippe Meirieu, chercheur en pédagogie et professeur émérite en sciences de l'éducation[1], a donc estimé indispensable de disposer d'un « code de déontologie des éducateurs et cadres éducatifs », comme il en existe dans de nombreux pays étrangers étudiés par M. Eirick Prairat, professeur en sciences de l'éducation.

Ce code aurait un champ d'application plus large que le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dont l'article 1er prévoit de modifier la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires afin de consacrer, en les inscrivant pour la première fois dans le droit de la fonction publique, certaines valeurs déjà reconnues par la jurisprudence qui fondent la spécificité de l'action des agents publics : neutralité, impartialité, probité et laïcité. Le rapporteur de la commission d'enquête déplore d'ailleurs que ce texte, déposé en juillet 2013 à l'Assemblée nationale, n'ait toujours pu être inscrit à l'ordre du jour de cette assemblée depuis.

Cela permettrait, comme l'indiquait M. Abdennour Bidar[2], d'articuler les « *trois valeurs cardinales d'impartialité, de dignité et de probité* » relatives aux obligations du fonctionnaire dans un texte précisant les obligations liées à la nature de cette institution particulière qu'est l'école de la République.

Il estimait qu'**un tel code serait très utile lors de la formation, mais aussi à l'usage des équipes de direction des établissements, qui pourraient ainsi rappeler solennellement ces obligations déontologiques aux équipes éducatives, par exemple lors de la réunion de rentrée ou de l'accueil des nouveaux professeurs**.

M. Abdennour Bidar a notamment souligné l'importance d'un tel outil s'agissant des **professeurs contractuels** qui, n'étant pas passés par le circuit classique de formation des enseignants titulaires, « *n'ont souvent aucune idée de l'institution dans laquelle ils pénètrent et tiennent parfois devant les élèves des discours inacceptables, nul ne devant manifester de convictions politiques ou religieuses dans l'exercice de ses fonctions* ».

Ce point a été soulevé par plusieurs intervenants, notamment Mme Anne Rebeyrol, référent laïcité de l'académie de Créteil[3], et parait particulièrement important.

En effet, si les personnels contractuels représentent 7,5 % des personnels du second degré, ce taux est beaucoup plus élevé dans certaines filières, dans les établissements les plus difficiles et dans les académies les moins attractives. Ce chiffre peut ainsi monter à 30 % dans les établissements cumulant tous ces facteurs.

---

[1] *Audition du 16 avril 2015.*
[2] *Audition du 21 mai 2015.*
[3] *Audition du 13 mai 2015.*

Mme Marie-Monique Khayat, proviseur du Lycée Jean de La Fontaine (Paris 16ème)[1] a en outre estimé que le recrutement dans un but d'apaisement ces dix dernières années d'assistants d'éducation et de conseillers d'éducation issus des communautés d'origine des élèves avait favorisé certaines dérives, « *ces personnes n'ayant pas joué le jeu de l'institution scolaire et républicaine* ». Elle a également déploré le « parachutage » de vacataires totalement ignorants de l'institution.

La commission d'enquête estime que **ce code de déontologie devrait faire l'objet d'une déclinaison locale dans le règlement intérieur de chaque établissement, que devraient signer tous les personnels**.

**PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

⇨ **Création d'un code de déontologie des personnels de l'éducation nationale**

⇨ **Signature du règlement intérieur par tous les personnels de l'établissement**

*(deux des trois composantes du pacte proposé aux enseignants, qui inclut par ailleurs la prestation d'un serment d'entrée en fonction)*

## III. LES FRAGILITÉS STRUCTURELLES DE L'ÉCOLE FAVORISENT LA PERTE DES REPÈRES RÉPUBLICAINS

### *A. UN SYSTÈME SCOLAIRE AUX RÉSULTATS DÉCEVANTS, DANS L'APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS NOTAMMENT*

#### 1. Un mauvais classement dans les enquêtes internationales

Malgré une progression constante en valeur absolue de la dépense intérieure d'éducation depuis les années 1980 (cf. tableau), le système scolaire français enregistre des résultats moyens et, en tout état de cause, très en deçà de ceux auxquels pourrait prétendre notre pays, une des toutes premières puissances économiques mondiales.

[1] *Audition du 21 mai 2015.*

**Évolution trentenaire de la dépense intérieure d'éducation**

| | 1980 | 2000 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Dépense intérieure d'éducation (DIE)** | | | | | |
| - aux prix courants (en milliards d'euros) | 25,2 | 92,9 | 124,3 | 125,3 | 127,4 |
| - aux prix 2013 (en milliards d'euros) | 64,6 | 114,1 | 126,8 | 126,3 | 127,4 |
| **DIE/PIB en %** | 5,6 % | 6,3 % | 6,0 % | 6,0 % | 6,0 % |
| DIE / habitant aux prix 2013 (en euros) | 1 360 | 2 120 | 2 140 | 2 130 | 2 140 |
| **Dépense moyenne par élève** | | | | | |
| - aux prix courants (en euros) | 1 760 | 6 200 | 8 210 | 8 220 | 8 320 |
| - aux prix 2013 (en euros) | 4 520 | 7 610 | 8 370 | 8 280 | 8 320 |

*La dépense intérieure d'éducation (DIE) correspond à l'ensemble des dépenses effectuées en faveur de l'enseignement scolaire, tous financeurs confondus (État, collectivités territoriales, entreprises et ménages).*

*Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance*

Pourtant, comme le rappelait M. Loys Bonod, professeur de lettres au lycée Chaptal à Paris, lors de son audition[1], le diagnostic d'une dégradation ou d'une stagnation du niveau du système scolaire français ne va pas de soi. Au contraire, l'idée d'une progression du niveau des élèves français a longtemps été le *credo* de certains chercheurs et sociologues : « *pendant des années, on a été plutôt dans le déni. Souvenez-vous, **on nous disait encore au début des années 2000 : le niveau monte**. Aujourd'hui, même le camp des " pédagogues " verse dans le catastrophisme. Plus personne ne sait ce qu'il convient de faire* ».

L'aveuglement n'est plus de mise aujourd'hui ! Depuis plusieurs années, le constat de la dégradation s'impose, appuyé sur des faits vérifiés par des évaluations réalisées aux niveaux national et international. Il est en outre désormais largement partagé tant par les familles que par les élèves eux-mêmes et **entretient un sentiment de dépit et de défiance vis-à-vis de l'institution scolaire**.

Au cours de son audition, M. Laurent Bigorgne, directeur de l'institut Montaigne[2], a ainsi rappelé que « ***les rapports PISA attestent que l'école française est celle de la défiance, fruit des mauvais résultats qu'enfants et parents savent parfaitement identifier et objectiver** : les travaux de Yann Algan et Pierre Cahuc l'ont montré* ».

[1] *Audition du 26 mars 2015.*
[2] *Audition du 2 avril 2015.*

Certes, on pourra toujours remettre en cause la méthodologie de ces études, mais elles constituent un outil utile permettant de mesurer les grandes évolutions et de comparer, au niveau international, les différents systèmes scolaires à partir de critères uniformisés. Il est toujours tentant de critiquer un outil statistique dont les conclusions ne sont pas favorables, mais les chiffres sont là : à critères égaux de comparaison, le système français se révèle moins performant que beaucoup d'autres.

*a) Les évaluations nationales mettent en avant une insuffisante maîtrise des connaissances fondamentales*

(1) Un socle de connaissances et de compétences mal maîtrisé par près de 20 % des élèves

Dans le prolongement de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, qui a notamment mis en place le socle commun de connaissances et de compétences, des évaluations standardisées sur des échantillons d'élèves sont menées chaque année afin d'apprécier la proportion d'élèves qui, en fin d'école primaire et de collège, maîtrisent ces savoirs de base.

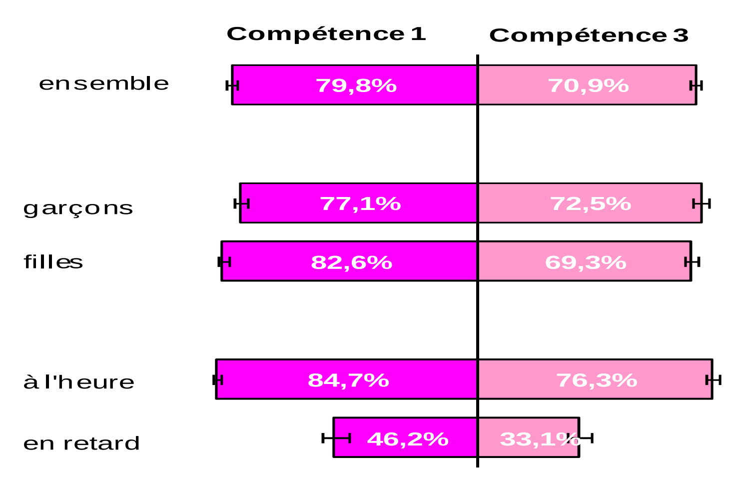
Comme le montrent le tableau et le graphique ci-après, l'évaluation réalisée en 2013 révèle que **seuls 80 % des élèves de CM2 maîtrisent la compétence 1 (maîtrise de la langue française)** et 71 % la compétence 3 (maîtrise des principaux éléments de mathématiques et des connaissances de base en culture scientifique et technologique).

**Proportion d'élèves de CM2 qui maîtrisent les compétences 1 et 3 du socle commun**

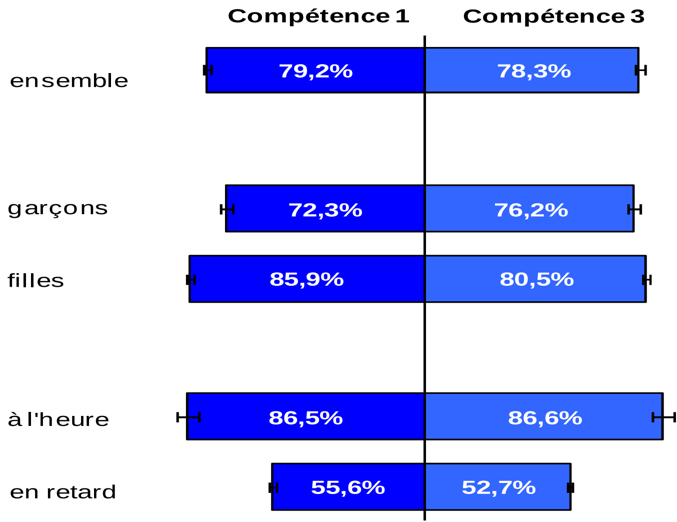
| | |
|---|---|
| En **compétence 1**, environ 80 % des élèves de fin de CM2 maîtrisent les éléments suivants : | |
| **Lire** | Dégager le thème d'un texte, repérer dans un texte des informations explicites, inférer des informations nouvelles (implicites), repérer les effets de choix formels |
| **Étude de la langue (vocabulaire, grammaire, orthographe)** | Maîtriser quelques relations de sens entre les mots, savoir utiliser un dictionnaire, distinguer les mots selon leur nature, identifier les fonctions des mots dans la phrase, utiliser les temps à bon escient, maîtriser l'orthographe (lexicale et grammaticale). |
| **En compétence 3**, environ 71 % des élèves de fin de CM2 maîtrisent les éléments suivants : | |
| **Nombres et calculs** | Écrire, nommer, comparer et utiliser les nombres entiers, décimaux et quelques fractions simples, utiliser les techniques opératoires des quatre opérations sur les nombres entiers et décimaux, résoudre des problèmes relevant des quatre opérations. |
| **Géométrie** | Reconnaître, décrire et nommer les figures et solides usuels, utiliser la règle, l'équerre pour vérifier la nature des figures planes usuelles, percevoir et reconnaître parallèles et perpendiculaires. |

| | |
|---|---|
| **Grandeurs et mesure** | Connaître et utiliser les formules du périmètre et de l'aire d'un carré, d'un rectangle et d'un triangle, utiliser les unités de mesures usuelles, résoudre des problèmes dont la résolution implique des conversions. |
| **Organisation et gestion de données** | Lire, interpréter tableaux et graphiques, résoudre un problème mettant en jeu une situation de proportionnalité. |
| **Culture scientifique et technologique** | Maîtriser des connaissances dans divers domaines scientifiques (le ciel et la Terre, la matière, l'énergie, l'unité et la diversité du vivant, le fonctionnement du vivant, le fonctionnement du corps humain et la santé, les êtres vivants dans leur environnement, les objets techniques, environnement et développement durable). |

*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*




Ces chiffres passent à **79 % pour les élèves de 3ème**, s'agissant de la maîtrise des compétences 1 et 3 (cf. tableau et graphique).



**Proportion d'élèves de 3ème qui maîtrisent les compétences 1 et 3 du socle commun**

| | |
|---|---|
| En **compétence 1**, environ 79 % des élèves de fin de 3ème maîtrisent les éléments suivants : | |
| **Lire** | Adapter son mode de lecture à la nature du texte proposé et à l'objectif poursuivi ; repérer les informations dans un texte à partir des éléments explicites et des éléments implicites nécessaires ; utiliser ses capacités de raisonnement, ses connaissances de la langue, savoir faire appel à des outils appropriés pour lire ; dégager, par écrit ou oralement, l'essentiel d'un texte lu ; manifester, par des moyens divers, sa compréhension de textes variés. |
| En **compétence 3**, environ 79 % des élèves de fin de 3ème maîtrisent les éléments suivants : | |
| **Pratiquer une démarche scientifique et technologique, résoudre des problèmes** | Rechercher, extraire et organiser l'information utile ; réaliser, manipuler, mesurer, calculer, appliquer des consignes ; raisonner, argumenter, pratiquer une démarche expérimentale ou technologique, démonter ; présenter la démarche suivie, les résultats obtenus, communiquer à l'aide d'un langage adapté. |
| **Savoir utiliser des connaissances et des compétences mathématiques** | **Organisation et gestion des données :**<br>Reconnaître des situations de proportionnalité, utiliser des pourcentages, des tableaux, des graphiques. Exploiter des données statistiques et aborder des situations simples de probabilité.<br>**Nombres et calculs :**<br>Connaître et utiliser les nombres entiers, décimaux et fractionnaires<br>**Mener à bien un calcul :**<br>Mental, à la main, à la calculatrice, avec un ordinateur.<br>**Géométrie :**<br>Connaître et représenter des figures géométriques et des objets de l'espace. Utiliser leurs propriétés.<br>**Grandeurs et mesures :**<br>Réaliser des mesures (longueurs, durées, ...), calculer des valeurs (volumes, vitesses, etc.) en utilisant différentes unités. |
| **Savoir utiliser des connaissances dans divers domaines scientifiques** | **L'Univers et la Terre :**<br>Organisation de l'univers ; structure et évolution au cours des temps géologiques de la Terre, phénomènes physiques.<br>**La matière :**<br>Principales caractéristiques, états et transformations ; propriétés physiques et chimiques de la matière et des matériaux ; comportement électrique, interactions avec la lumière.<br>**Le vivant :**<br>Unité d'organisation et diversité ; fonctionnement des organismes vivants, évolution des espèces, organisation et fonctionnement du corps humain. |
| | **L'énergie :**<br>Différentes formes d'énergie, notamment l'énergie électrique, et transformations d'une forme à l'autre.<br>**Les objets techniques :**<br>Analyse, conception et réalisation ; fonctionnement et conditions d'utilisation. |

*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Au total, si une majorité d'élèves de CM2 et de 3ème semblent maîtriser les compétences inscrites dans le socle commun et correspondant à leur niveau, il est, en revanche, inquiétant que notre système scolaire laisse de côté près de 20 % d'entre eux.

Ces chiffres soulignent **l'incapacité du système éducatif français à garantir la réussite de l'ensemble de ses élèves**.

Face à la gravité de cette situation, on ne peut que souscrire à l'analyse de M. Laurent Bigorgne, qui estimait que « *dès lors que l'on fait arriver en sixième des cohortes d'élèves dont 20 % maîtrisent mal la lecture, l'écriture et le calcul, et n'ont pas un niveau de compréhension suffisant pour aborder un texte simple,* ***les programmes restent accessoires, aussi beaux soient-ils*** ».

(2) L'évaluation CEDRE : des performances à la baisse

Le « cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon » (CEDRE) mesure l'évolution des performances des élèves entre le CM2 et la troisième en compréhension de l'écrit (2003 et 2009), langues étrangères (2004 et 2010), histoire-géographie (2006 et 2012) sciences expérimentales (2007 et 2013), mathématiques (2008 et 2014). Cette analyse permet de comparer les performances des élèves en fin d'école élémentaire et en fin de collège à **six ans d'intervalle** et de mesurer leur évolution.

**Si les performances enregistrées en fin d'école primaire semblent stables dans le temps pour la plupart des connaissances évaluées** (à l'exception des langues, pour lesquelles une progression du niveau des élèves peut être constatée), **les performances mesurées à la fin du collège ont tendance à régresser**.

S'agissant de l'évaluation des compétences en sciences expérimentales menée en 2013, celle-ci révèle que si plus de la moitié des élèves maîtrisent au moins les deux tiers des connaissances et compétences attendues par les programmes de sciences de l'école primaire, **seuls 27 % d'entre eux font preuve d'aisance dans la manipulation des concepts étudiés et près de 16 % des élèves de CM2 ne les maîtrisent pas** et ne savent répondre qu'aux questions liées à un support visuel dans un contexte qui leur est familier ou à des notions se référant à la vie quotidienne.

Encore faut-il souligner que ces données agrégées ont tendance à masquer l'écart qui se creuse entre les différents niveaux d'élèves. On devrait ainsi distinguer les résultats enregistrés par les élèves « en retard » (c'est-à-dire ayant déjà redoublé) et ceux des élèves « à l'heure » (c'est-à-dire n'ayant jamais redoublé). On constate qu'en fin d'école primaire, les élèves « en retard » sont surreprésentés dans les groupes rencontrant le plus de difficultés (30,8 %) par rapport aux élèves « à l'heure » (10 %).

**Répartition des élèves par groupe de niveau en 2007 et en 2013
en sciences en fin d'école primaire**

| | score moyen | écart-type |
|---|---|---|
| 2007 | 250 | 50 |
| 2013 | 249 | 51 |

| % | Groupe < 1 | Groupe 1 | Groupe 2 | Groupe 3 | Groupe 4 | Groupe 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2007 | 1,9 | 13,1 | 29,1 | 27,8 | 18,2 | 10,0 |
| 2013 | 2,4 | 13,3 | 28,4 | 29,0 | 17,1 | 9,9 |

*Lecture : en 2013, 29 % des élèves appartiennent au groupe de niveau 3 contre 27,8 % en 2007. Par le jeu des arrondis, les totaux des pourcentages peuvent être légèrement différents de 100.*

*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Les performances des élèves en fin de scolarité au collège se révèlent globalement stables dans les disciplines scientifiques entre 2007 et 2013. En sciences de la vie et de la terre, le score moyen n'évolue pas de manière significative. Il diminue en revanche de cinq points en physique-chimie.

Un élève sur dix maîtrise parfaitement la démarche scientifique. Près de trois élèves sur cinq ont acquis les connaissances du programme de physique-chimie et de sciences de la vie et de la Terre. Ils savent utiliser le vocabulaire scientifique et extraire des données scientifiques (de tableaux, de graphiques ou de croquis) et sont capables de les analyser.

En revanche, **un peu plus de 14 % des élèves de troisième ne maîtrisent aucune des étapes de la démarche scientifique,** même si la plupart d'entre eux savent accomplir des gestes manipulatoires simples, utiliser du matériel spécifique ou suivre un protocole expérimental.

**Répartition des élèves par groupe de niveau en 2007 et en 2013**
**en sciences en fin de collège**

| | score moyen | écart-type |
|---|---|---|
| 2007 | 250 | 50 |
| 2013 | 249 | **48** |

| % | Groupe < 1 | Groupe 1 | Groupe 2 | Groupe 3 | Groupe 4 | Groupe 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2007 | 2,0 | 13,0 | 28,9 | 28,8 | 17,3 | 10,0 |
| 2013 | 2,1 | 12,3 | 28,2 | 30,8 | 18,3 | 8,4 |

*Lecture : en 2013, 30,8 % des élèves appartiennent au groupe de niveau 3 contre 28,8 % en 2007. Par le jeu des arrondis, les totaux des pourcentages peuvent être légèrement différents de 100.*

*Source : Ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche*

La gravité de la situation, mise en avant par les différentes évaluations réalisées par le ministère, est en outre corroborée par les statistiques issues des journées défense et citoyenneté (JDC). Comme l'a rappelé M. François-Xavier Bellamy, professeur de philosophie, lors de son audition[1], « *une dernière statistique, la mieux connue mais dont nous parlons le moins, me paraît la plus dramatique. Elle ressort des journées défense et citoyenneté et mesure chaque année l'illettrisme dans notre pays. Sont considérés dans une situation de grande difficulté* ***18 à 20 % des jeunes majeurs, incapables de déchiffrer un programme de cinéma, l'heure du film, ses acteurs ou le chemin à suivre pour se rendre dans la salle de cinéma*** ».

La baisse tendancielle du niveau des élèves français a en outre été fréquemment évoquée au cours des déplacements réalisés par la commission d'enquête. Ainsi, **la communauté éducative du lycée Jean Moulin de Roubaix a fait part de son inquiétude face à la forte baisse des acquis et des connaissances des élèves en matière langagière, en français et en histoire-géographique, de nature à provoquer une véritable « perte de repères »**.

[1] *Audition du 19 mars 2015.*

Cette situation semble fortement contraster avec le niveau des élèves des générations précédentes. Lors de son audition[1], M. Laurent Lafforgue, membre de l'académie des sciences, a pu ainsi évoquer ses grands-parents, qui appartenaient tous à des milieux populaires : « *aucun n'avait suivi d'études supérieures, ni même fréquenté le lycée. Trois sur quatre avaient commencé à travailler à l'âge de douze ans, mais avaient obtenu leur certificat d'études primaires et parlaient et écrivaient parfaitement le français* » : son constat, même s'il demeure purement personnel, rejoint pourtant celui d'un très grand nombre de parents qui déplorent que le niveau de leurs enfants en français, en histoire et en géographie soit nettement moindre que celui des générations précédentes.

*b) Une place médiocre dans les enquêtes internationales*

Ce sentiment n'a rien d'illusoire : la stagnation, voire la régression, du niveau des élèves français est confirmée par la plupart des études internationales.

Menée tous les cinq ans par l'IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) dans 45 pays, dont 23 pays européens, l'enquête PIRLS (Programme international de recherche en lecture scolaire) porte sur la lecture des élèves de quatrième année d'enseignement obligatoire (CM1 en France). Nos collègues Jean-Claude Carle et Françoise Férat rappelaient, dans leur rapport pour avis sur les crédits 2015 de la mission « Enseignement scolaire »[2], que « ***les résultats de la dernière évaluation PIRLS, conduite en 2011, montrent que la France, avec un score en légère baisse de 520 points, se situe nettement en deçà de la moyenne européenne (534 points)*** ».

Par ailleurs, à partir de 2000, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a mis en œuvre le « programme international pour le suivi des acquis des élèves » (PISA) qui vise à évaluer la capacité des jeunes de 15 ans « *à relever les défis de la société de la connaissance* ». Menée tous les trois ans, elle couvre trois domaines : la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique.

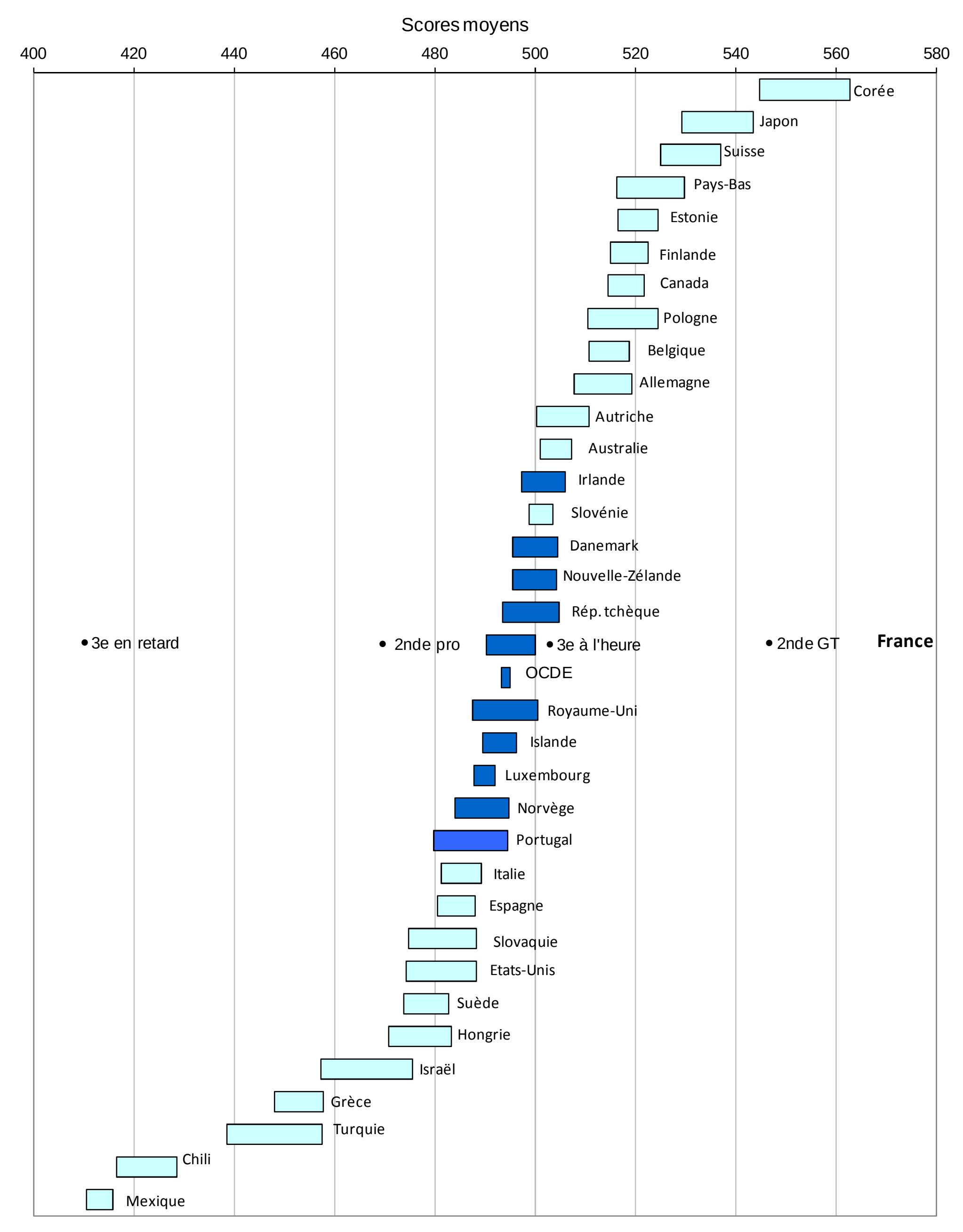
En 2012, la France a obtenu un score global de 495 en **culture mathématique**, qui la situe dans la moyenne des pays de l'OCDE. Il convient toutefois de noter que ce résultat est **inférieur de 16 points à celui obtenu en 2003**. En outre, la part des élèves de 15 ans qui ne possèdent pas les compétences et connaissances mathématiques leur permettant de faire face aux situations de la vie courante **passe de 16,6 % à 22,4 %.**

---

[1] *Audition du 2 avril 2015.*
[2] *Avis n° 112 (2014-2015) de M. Jean-Claude Carle et Mme Françoise Férat, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 20 novembre 2014.*

En 2012 comme en 2003, la France figurait en outre parmi les pays de l'OCDE dont les élèves déclaraient la plus forte anxiété vis-à-vis des mathématiques.

**Résultats des pays sur l'échelle internationale de culture mathématique et position des élèves en France en fonction de la classe fréquentée**

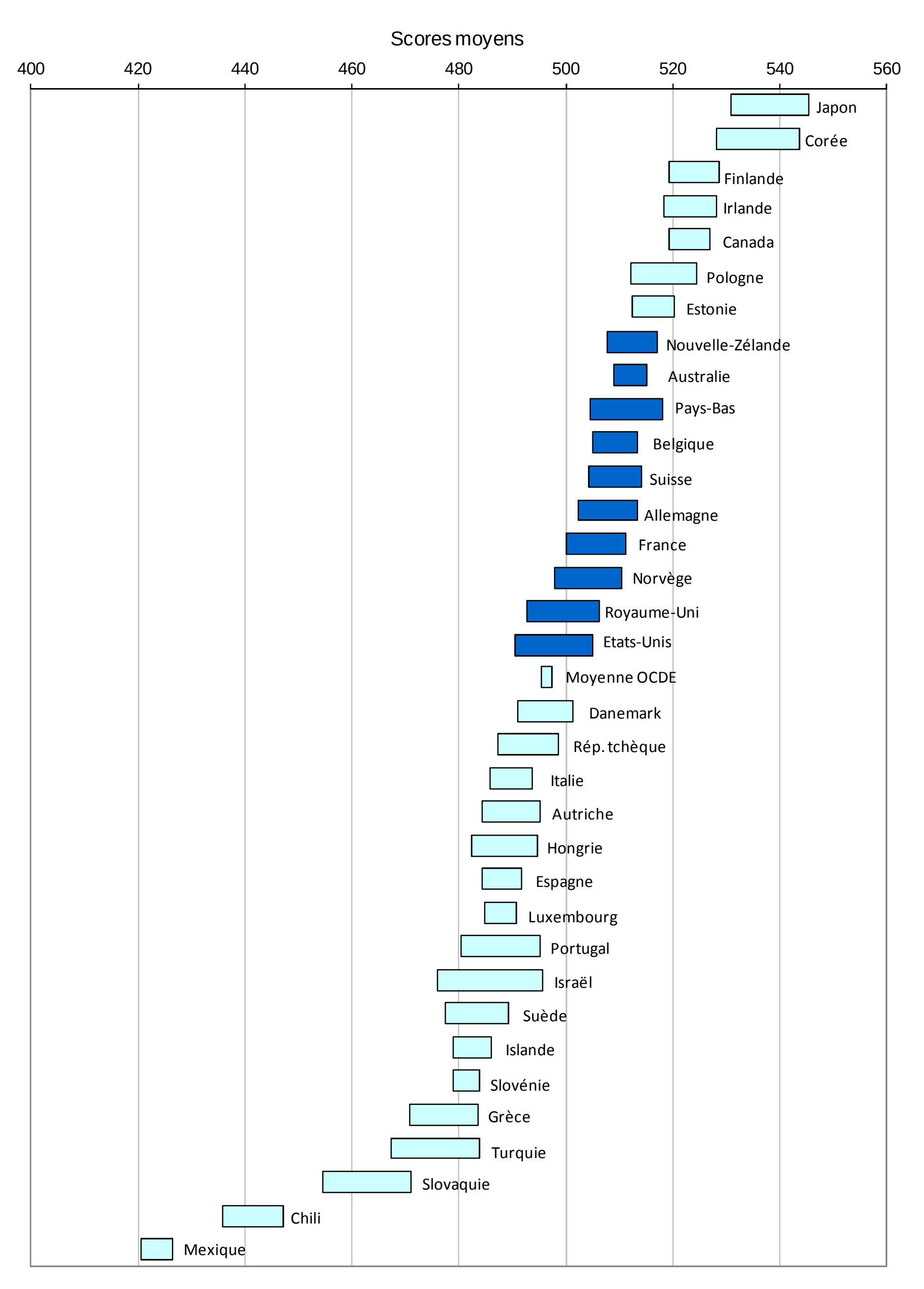



*La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage. Les élèves de l'échantillon français sont situés sur la ligne de la France en fonction du score moyen de la classe fréquentée.*

*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Avec un score moyen de 505, les résultats de la France en **compréhension de l'écrit** sont stables par rapport à 2000. **La part des élèves rencontrant des difficultés connaît toutefois une augmentation, passant de 15,2 % à 18,9 % entre 2000 et 2012**. Parallèlement, la proportion d'élèves dans les hauts niveaux passe de 8,5 % à 12,9 % alors qu'elle reste stable dans la moyenne des pays de l'OCDE.

**Résultats des pays sur l'échelle internationale de compréhension de l'écrit**

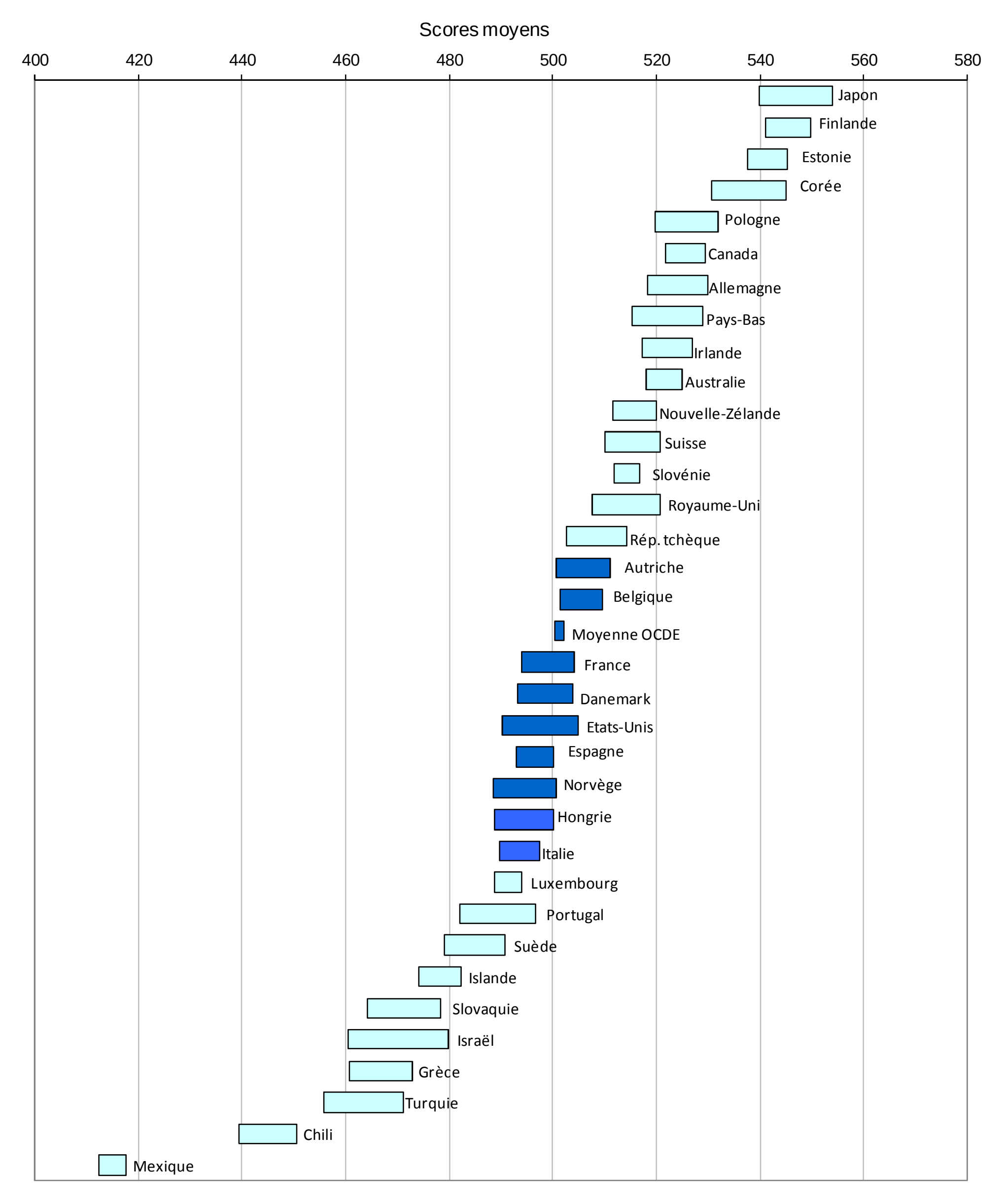



*La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage.*

*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Avec un score de 499 en **culture scientifique**, les résultats de la France sont stables et se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE (501). La seule différence significative réside dans le nombre élevé d'élèves français dont le niveau est très faible.

**Résultats des pays sur l'échelle internationale de culture scientifique**




*La largeur des rectangles traduit l'intervalle de confiance autour de la moyenne qui correspond à l'erreur d'échantillonnage.*

*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

*c) Un système éducatif qui ne parvient plus à corriger les inégalités scolaires et sociales*

Dans un tel contexte, si l'école républicaine a longtemps constitué le vecteur privilégié de la réduction des inégalités sociales et le moteur de ce qu'il est convenu d'appeler « l'ascenseur social », elle ne semble plus, aujourd'hui, en mesure de jouer ce rôle. Pire, elle tendrait même, selon différentes études, à aggraver les inégalités scolaires et sociales.

Ainsi, les évaluations CEDRE révèlent que **les écarts tendent à s'accroître entre les élèves les plus performants et ceux rencontrant le plus de difficultés**, alors que, dans le même temps, la proportion des élèves en difficulté tend à augmenter.

Comme le rappelaient nos collègues Jean-Claude Carle et Françoise Férat dans leur rapport pour avis sur les crédits 2015 de la mission « Enseignement scolaire », précité, « *en matière de lecture et de compréhension de l'écrit, le cycle d'évaluation "CEDRE" met en évidence* ***une baisse significative du score moyen des élèves entre 2003 et 2009****. Cette régression se traduit aussi bien par une contraction de la proportion des élèves performants (de 10 % à 7,1 %) que par une augmentation de la proportion des élèves en difficulté (de 15 % à 17,9 %). Le constat est identique en histoire-géographie et éducation civique. Tandis que le score moyen diminue significativement entre 2006 et 2012, la part des élèves les plus faibles augmente (de 15 % à 21,4 %) et le pourcentage des élèves les plus performants diminue (de 10 % à 6,3 %)* ».

Les conclusions de l'étude PISA de 2012 confirment cette tendance. Elles mettent ainsi en avant l'accroissement de l'écart entre les résultats des meilleurs élèves et ceux des moins bons. Par rapport à 2003, cet écart s'est ainsi accru de dix points entre les 25 % les plus faibles et les 25 % les plus performants, **plaçant ainsi la France parmi les pays les plus inégalitaires selon ce critère**.

Or, comme le rappelait M. Guillaume Dupont[1], vice-président de la Fédération des conseils de parents d'élève (FCPE), inculquer les valeurs républicaines « *est d'autant plus dur lorsque l'école reproduit des inégalités. Dès le plus jeune âge, les enfants sont classés, triés, jugés, notés afin de les situer dans l'échelle de la classe. Les bons d'un côté, à qui l'on promet de grandes carrières, et les moins bons de l'autre, à qui on laisse entendre qu'ils ne comprennent pas* ».

Comme le montre le tableau ci-après, en culture mathématique, l'écart entre les scores obtenus par le premier et le quatrième quartile s'élevait ainsi à 119 pour la France, contre 90 en moyenne dans les pays de l'OCDE, 102 en Allemagne, 75 en Italie et 67 en Finlande.

[1] *Table ronde du 16 mars 2015.*

**Score moyen en culture mathématique selon le statut économique, social et culturel des élèves**

| | Très défavorisés | Défavorisés | Favorisés | Très favorisés | Écart entre le 1er et 4e quartile |
|---|---|---|---|---|---|
| **OCDE** | **452** | **482** | **506** | **542** | **90** |
| Suède | 443 | 470 | 495 | 518 | 75 |
| États-Unis | 442 | 462 | 494 | 532 | 90 |
| Espagne | 442 | 471 | 495 | 533 | 91 |
| Italie | 447 | 475 | 498 | 522 | 75 |
| **France** | **442** | **476** | **511** | **561** | **119** |
| Allemagne | 467 | 502 | 540 | 569 | 102 |
| Finlande | 488 | 509 | 529 | 555 | 67 |
| Pays-Bas | 484 | 513 | 537 | 565 | 81 |
| Japon | 500 | 528 | 551 | 575 | 75 |

*Moyenne de l'OCDE = tous les pays OCDE participants en 2012, n=34*

*Lecture : en France, en 2012, le score moyen des élèves très défavorisés est de 442 points.*

*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

**Ces inégalités scolaires constituent en outre généralement le reflet des inégalités sociales**. L'étude PISA de 2012 souligne ainsi que les déterminismes sociaux sont particulièrement importants dans notre pays.

Comme le notait M. Philippe Watrelot, président du Cercle de recherche et d'action pédagogiques (CRAP)[1], « *notre système éducatif est profondément inégalitaire. **Il détient le triste record du pays où l'origine sociale joue le plus dans la réussite scolaire**. Un enfant d'ouvrier a en France sept fois moins de chances d'obtenir le bac qu'un enfant de cadre ou d'enseignant* ».

Les études réalisées au niveau national confirment ce diagnostic. Ainsi, 88 % des enfants de cadres ou d'enseignants entrés en 6ème en 2007 étaient inscrits en seconde générale en 2012-2013, contre 41,9 % pour les enfants d'ouvriers. Ces écarts sont en outre globalement stables dans le temps, ces taux s'élevant respectivement à 89,4 % pour les enfants de cadres et d'enseignants et à 39,1 % pour les enfants d'ouvriers en 1995 (cf. tableau).

[1] *Audition du 9 avril 2015.*

**Situation scolaire des élèves de sixième dans le second cycle selon leurs caractéristiques sociodémographiques (%)**

(France métroplitaine, Public + Privé)

| | | Elèves entrés en 6e en 2007 Situation en 2012-2013 | | | Elèves entrés en 6e en 1995 Situation en 2000-2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | En second cycle G.T | *Dont en 1ère G.T* | En second cycle pro | En second cycle G.T | *Dont en 1ère G.T* | En second cycle pro |
| **Origine sociale de l'élève (1)** | Agriculteur exploitant | 59,2 | *54,8* | 39,3 | 55,2 | *43,3* | 40,6 |
| | Artisan, commerçant, chef d'entreprise | 63,6 | *53,4* | 33,6 | 60,1 | *40,0* | 31,5 |
| | Cadre, enseignant | 88,0 | *77,8* | 11,2 | 89,4 | *67,9* | 8,9 |
| | Profession intermédiaire | 68,0 | *57,0* | 30,3 | 71,0 | *49,4* | 25,3 |
| | Employé | 51,9 | *40,7* | 43,0 | 50,3 | *31,9* | 39,7 |
| | Ouvrier | 41,9 | *33,9* | 52,4 | 39,1 | *25,0* | 50,7 |
| | Inactif | 24,3 | *18,8* | 56,0 | 22,3 | *10,8* | 50,0 |
| **Diplôme de la mère** | Aucun diplôme | 33,7 | *25,0* | 56,5 | 32,4 | *20,4* | 53,7 |
| | CEP ou brevet | 50,6 | *40,2* | 46,2 | 49,2 | *32,2* | 43,8 |
| | CAP BEP | 46,2 | *36,9* | 50,1 | 54,8 | *35,1* | 39,6 |
| | Baccalauréat | 70,9 | *59,5* | 27,3 | 79,2 | *56,7* | 17,2 |
| | Diplôme du supérieur | 86,1 | *76,9* | 13,2 | 90,1 | *70,1* | 8,2 |
| | Inconnu | 39,8 | *32,1* | 52,2 | 40,2 | *24,8* | 44,7 |
| **Structure familiale** | Père et mère | 63,1 | *54,1* | 34,1 | 59,3 | *41,7* | 34,4 |
| | Garde alternée | 66,6 | *54,5* | 30,6 | *ns* | *ns* | *ns* |
| | Monoparentale | 46,4 | *35,5* | 46,1 | 45,5 | *28,0* | 40,0 |
| | Recomposée | 48,4 | *37,8* | 45,7 | 46,7 | *27,2* | 41,9 |
| | Autre situation | 36,7 | *27,8* | 53,3 | 28,2 | *14,8* | 50,9 |
| **Taille de la famille** | Enfant unique | 59,4 | *49,4* | 36,7 | 63,8 | *44,6* | 31,3 |
| | 2 enfants | 66,1 | *56,6* | 31,9 | 56,9 | *39,5* | 35,9 |
| | 3 enfants | 59,8 | *50,6* | 36,8 | 48,6 | *32,4* | 40,6 |
| | 4 enfants | 51,4 | *41,9* | 42,9 | 39,9 | *24,0* | 44,5 |
| | 5 enfants | 45,5 | *34,8* | 46,6 | 35,0 | *23,4* | 48,1 |
| | 6 enfants ou plus | 36,1 | *26,9* | 52,2 | 36,2 | *21,8* | 44,9 |
| **Ensemble** | | **59,3** | ***49,8*** | **36,9** | **55,9** | ***38,3*** | **36,0** |

(1) Profession et catégorie socioprofessionnelle (PCS) de la personne de référence du ménage.

*Lecture : sur 100 élèves entrés en sixième en 2007 et dont la personne de référence du ménage est agriculteur, 59 sont en second cycle général et technologique (dont 55 en classe de première), et 39 sont en second cycle professionnel.*

*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

## 2. Un investissement très insuffisant sur l'enseignement primaire

Comme le notaient nos collègues Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux de la commission des finances sur les crédits 2015 de la mission « Enseignement scolaire »[1], « ***le système scolaire français se singularise par rapport aux autres pays de l'OCDE par la part prépondérante des dépenses en faveur de l'enseignement secondaire*** *dans le total des dépenses consacrées à l'enseignement scolaire.* […] ***Pourtant, le premier degré constitue le lieu où sont enseignés les apprentissages les plus fondamentaux****. Sa valorisation apparaît donc comme un préalable indispensable à la mise en œuvre d'une politique éducative* ».

[1] *Rapport général n° 108 (2014-2015) de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 novembre 2014.*

La dépense d'éducation par élève du premier degré ne représentait ainsi, en 2012, que 65 % de celle par élève du second degré.

**Évolution de la dépense intérieure d'éducation par niveau d'éducation**

*(au prix 2013)*

| | Primaire | | Secondaire | | Supérieur | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total Md€ | Par élève (€) | Total Md€ | Par élève (€) | Total Md€ | Par élève (€) | Total Md€ | Par élève (€) |
| 1980 | 21,5 | 3 050 | 33,4 | 6 090 | 10,9 | 7 760 | 64,6 | 4 520 |
| 2012* | 41,4 | 6 100 | 56,6 | 9 490 | 28,4 | 11 600 | 126,3 | 8 280 |
| **2013p**** | **42,3** | **6 220** | **56,3** | **9 440** | 28,7 | 11 540 | **127,4** | **8 320** |

** En 2012, le passage à la nouvelle base de la comptabilité nationale modifie les montants.*
*** Données provisoires.*
*Champ : France métropolitaine + DOM y compris Mayotte*
*Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*

Cette sous-dotation de l'enseignement primaire en France se traduit, en pratique, par **un taux d'encadrement inférieur et des salaires plus faibles dans le premier degré français que la moyenne des pays de l'OCDE**.

Or, comme l'ont indiqué la plupart des personnes entendues par la commission d'enquête, **les difficultés rencontrées par les élèves se cristallisent dans les premières années de scolarisation**, au moment de l'apprentissage des savoirs fondamentaux. Ainsi, pour Mme Gabrielle Deramaux[1], professeur de français, « ***l'enfant est particulièrement réceptif entre 5 et 7 ans. Ce qui n'est pas acquis pendant cette période, au CP et au CE1, est perdu.*** *Un élève de cinquième qui n'a pas les fondamentaux aura bien plus de difficultés à les acquérir qu'un jeune enfant* […]. *Je partage votre position :* ***il faut mettre les moyens sur le primaire et soulager les instituteurs qui réalisent un travail exceptionnel*** ».

Ce constat est partagé par M. Laurent Bigorgne pour qui, « *depuis les années 60, les acquis de la recherche ont pourtant clairement établi que* ***le taux d'encadrement des jeunes enfants et les interactions qui leur sont offertes sont un bagage pour la vie entière****. Dans ses travaux,* ***le prix Nobel James Heckman montre que les plus gros retours sur investissement se font dans les premiers âges de la vie. Et pourtant, par rapport à la moyenne de l'OCDE, on continue en France à sous-financer la rémunération des maîtres exerçant dans les écoles maternelles, à hauteur de 20 % ; même chose pour l'école primaire*** *; la situation est meilleure au collège et nous surfinançons le lycée à hauteur de 30 %* ».

[1] *Audition du 19 mars 2015.*

Si la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013[1] a amorcé un rééquilibrage en faveur du premier degré, **cette initiative et les moyens qui y sont consacrés, qui consistent essentiellement en une augmentation des effectifs enseignants, mais qui laissent de côté les questions du volume horaire hebdomadaire et des rémunérations, apparaissent très insuffisants au regard de l'importance des enjeux et du poids de l'existant.**

La loi de 2013 prévoit ainsi **le recrutement de 14 000 enseignants titulaires dans le premier degré public et privé**, soit les **deux tiers** des 21 000 postes de titulaires créés au total. En 2015, 4 211 postes devraient ainsi être créés dans l'enseignement scolaire public du premier degré, soit 44,7 % des créations de postes prévues pour cette année.

Par ailleurs, le dispositif « plus de maîtres que de classes », mis en place par une circulaire du 18 décembre 2012, devrait bénéficier d'une partie des 7 000 emplois destinés au renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles, dont la création est prévue par la loi du 8 juillet 2013. Ce dispositif donne la possibilité d'affecter, sur la base d'un projet pédagogique, un enseignant supplémentaire dans une école ou un groupe scolaire.

Pour autant, comme le notaient nos collègues Jean-Claude Carle et Françoise Férat dans leur avis précité sur les crédits 2015 de la mission « Enseignement scolaire » précité, « *au vu des études menées aussi bien en France, notamment l'expérimentation menée par la direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective sur les maîtres surnuméraires dans l'école primaire en 2002, qu'à l'étranger (programmes STAR aux États-Unis et DISS au Royaume-Uni)* », **on ne peut que se montrer** « ***sceptique quant à l'efficience d'un tel dispositif. Il existe en effet un risque non négligeable que le maître surnuméraire se voie chargé de la "sous-traitance" des élèves en difficulté scolaire à la place du maître titulaire, ou qu'il soit cantonné dans des tâches annexes****. Pourtant, le cadrage pédagogique nécessaire pour éviter ces écueils est difficile à mettre en œuvre et va à l'encontre de l'autonomie des équipes pédagogiques* ».

Dès lors, ainsi que le rappelait M. Laurent Bigorgne, « ***tant que nous n'aurons pas résolu les problèmes de l'école primaire tout le reste ne sera que littérature*** ».

[1] *Loi n° 2013-595.*

### 3. La non-maîtrise de la langue française, une fracture majeure qui compromet tout le reste

*a) Le français, une langue de moins en moins maîtrisée par les élèves*

Au cours de son audition[1], M. Michel Lussault, président du Conseil supérieur des programmes, relevait que « *depuis vingt ans, les enfants ont beau parler beaucoup, trop selon certains,* ***ils s'exercent de moins en moins à l'oral, cette activité codée, régulée, dont l'absence de maîtrise pèse lourd dans la vie de tous les jours*** ». Il estimait ainsi que « *la maîtrise du français est beaucoup plus importante que tout le reste* ».

En effet, comme le confirme l'enquête CEDRE, **les compétences en lecture et les compétences langagières jouent un rôle crucial sur les résultats des élèves dans la plupart des autres matières**.

Or, pour reprendre la formule de M. Loys Bonod, on assiste à une « ***sorte de délitement, de déliquescence de la compréhension de l'expression, qu'elle soit orale ou écrite*** » se traduisant par des **difficultés d'écriture**.

Ainsi, au cours du déplacement à Besançon qui s'est tenu le 11 mai 2015, l'équipe pédagogique de l'école élémentaire Albrecht Dürer a indiqué à la commission d'enquête que certains **élèves présentaient des lacunes très importantes en matière de sociabilité et de culture**, **des élèves de CP ignorant, par exemple, la signification du mot « pomme »**. Dans le même ordre d'idée, Mme Maya Akkari a constaté avec inquiétude que certains enfants étaient incapables de faire la distinction entre une casquette, un béret ou un képi…

Votre rapporteur prend acte de la proposition du ministère de l'éducation nationale de mettre en place une évaluation du niveau des élèves en français au début du CE2. Par ailleurs, comme l'ont préconisé plusieurs membres de la commission lors de sa réunion du 1er juillet, il est souhaitable que les élèves accusant des difficultés en français identifiées lors des évaluations durant le primaire fassent l'objet de mesures d'accompagnement et d'un suivi renforcé pour leur permettre d'y remédier.

Il estime cependant nécessaire d'aller plus loin en **restaurant l'évaluation de la maîtrise du français à la fin du CM2**. Une évaluation de ce type, portant sur tous les savoirs fondamentaux, avait été mise en place en 2009 par M. Xavier Darcos, alors ministre de l'éducation nationale, mais elle a été supprimée en 2014.

**Désormais, pour éviter toute sortie de l'école primaire sans une maîtrise suffisante de la lecture et de l'écriture, les résultats de l'évaluation de la maîtrise du français devront conditionner le passage en 6ème**.

---

[1] *Audition du 2 avril 2015.*

## PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**⇨ Évaluation de la maîtrise du français tout au long de l'enseignement élémentaire, notamment en CM2 conditionnant l'accès en 6ème, l'apprentissage de la langue française devenant l'axe central des programmes du primaire**

*b) Des difficultés de compréhension écrite empêchant l'adhésion aux valeurs républicaines et favorisant des comportements violents*

**Au-delà des difficultés scolaires qu'elle génère, la non-maîtrise de la lecture et de l'expression orale comme écrite rend plus difficile l'adhésion aux valeurs de la République**, dont certains élèves, y compris scolarisés dans des établissements enregistrant de bons résultats, ne parviennent pas à saisir la complexité et les nuances, faute d'un vocabulaire suffisamment riche et diversifié.

Ainsi, pour M. François-Xavier Bellamy, il n'est pas étonnant « ***que cette distance critique devienne difficile, lorsque nous savons pertinemment, d'après nos propres statistiques, que nos élèves de 3ème sont marqués par cette difficulté de décryptage d'un texte*** ». M. François-Xavier Bellamy rappelait en outre qu'« *Aristote, dans* Les Politiques*, affirme que* ***le propre du citoyen est de parler avec les autres*** ». Avant lui, le doyen Hauriou, un des pères du constitutionnalisme démocratique français, avait qualifié la démocratie de « civilisation du dialogue ». Or, ce dialogue nécessite l'utilisation d'une même langue, reposant sur un fond culturel commun, dont l'école doit se fixer pour objectif prioritaire d'assurer la transmission.

Ce constat est partagé par certaines organisations syndicales, à l'instar d'Indépendance et direction-Force ouvrière (iD-FO) qui, par la voix de son président M. Patrick Fournié, rappelait, lors d'une table ronde organisée le 16 mars 2015, que « ***l'enseignement de la langue et ses premiers apprentissages sont impératifs pour que des rappels aux valeurs républicaines puissent s'ancrer dans les esprits et produire leurs effets****. Au vu des résultats à la sortie de l'école primaire et du collège, on ne peut qu'être surpris du nombre, trop élevé, d'élèves qui ne maîtrisent pas la langue****, ce qui leur interdit de rentrer dans ce récit national*** *que l'on voudrait faire passer au travers des repères républicains* ».

**Le déficit de vocabulaire dont souffrent un nombre croissant d'élèves, tend en outre à favoriser le développement de comportements violents**.

Au cours de son audition[1], M. Alain-Gérard Slama, journaliste et professeur à Sciences Po, rappelait ainsi que « ***lorsque les mots sont absents, c'est la violence qui s'exprime*** ». Ce constat recoupe largement l'analyse développée par M. François-Xavier Bellamy pour qui, « *lorsque nous n'avons plus les mots pour parler ensemble, alors nous sommes tentés de régler nos différends par la violence.* ***Lorsqu'il n'y a plus de dialogue commun, lorsqu'il n'y a plus de possibilité même d'un dialogue parce qu'il n'y a plus de langue commune, alors naît la violence, qui remplace la République****. C'est quand la République se défait, quand la société se dissout, que la violence semble se rappeler à nous.* […] *Comme vous le savez, la barbarie désigne dans son étymologie grecque "barbaros" ces sons inarticulés sortant de la bouche de celui qui n'a pas reçu la langue commune.* ***La barbarie, c'est ce cri inarticulé qui jaillit d'une génération ou d'une partie d'une génération à qui nous n'avons pas transmis les mots pour participer à la vie citoyenne*** ».

Selon M. Jean-Michel Blanquer[2], directeur général du groupe ESSEC, **le travail sur le langage doit donc intervenir dès les premiers âges de la vie** dans la mesure où le nombre de mots maîtrisés à l'âge de trois ans joue un rôle déterminant dans la réussite scolaire.

Sous le bénéfice de ces observations, et compte tenu des choix budgétaires et organisationnels qu'impose nécessairement une politique portant sur des dizaines de milliers d'enfants, votre rapporteur estime que **l'effort du Gouvernement doit porter en priorité sur la tranche d'âge des 4-7 ans.**

**Pour autant, lorsque les moyens existent et si l'environnement social ou la situation individuelle ou familiale d'enfants plus jeunes le justifient, l'accueil des enfants de moins de trois ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé va dans le bon sens : comme l'a fortement préconisé la Présidente de la commission d'enquête, Mme Françoise Laborde, dans toute la mesure du possible, l'entrée en maternelle dès deux ans mériterait donc d'être encouragée**, surtout dans les quartiers difficiles.

*c) Des élèves issus de l'immigration particulièrement exposés*

Comme le soulignait le Haut Conseil à l'intégration dans un rapport de 2010[3], une attention particulière doit également être portée aux élèves immigrés ou issus de l'immigration.

En effet, l'insuffisante maîtrise de la langue est particulièrement fréquente chez ces élèves. **Elle résulte d'une faible pratique du français à l'extérieur de l'école, la langue d'origine étant souvent privilégiée dans le cadre familial.**

---

[1] *Audition du 19 mars 2015.*
[2] *Audition du 26 mars 2015.*
[3] *Haut Conseil à l'intégration,* Les défis de l'intégration à l'école, *rapport remis au Premier ministre pour l'année 2010.*

Certains « jeunes des quartiers » utilisent en outre un langage qui leur est propre, mélangeant « *dans une même phrase des mots empruntés à des langues étrangères, à des mots français et au verlan* ». D'autres ont « *développé ce que les linguistes appellent le principe " d'économie linguistique ", réduisant leur vocabulaire à un nombre limité de mots, ce qui leur permet de communiquer entre eux dans un espace dont ils n'envisagent pas de sortir* ».

Une telle situation n'est évidemment pas tolérable dans la mesure où elle renforce l'échec scolaire et social de ces élèves et favorise l'émergence de « contre-cultures » ou d'attitudes communautaristes.

L'effort sur le langage doit donc se concentrer prioritairement sur ces publics en difficulté qui, selon M. Laurent Bigorgne, « *gagneront à fréquenter le milieu scolaire de manière précoce. Selon une étude américaine de 2004, à 3 ans, un enfant en difficulté accumule un déficit qui peut aller jusqu'à 30 millions de mots entendus, or les interactions langagières développent les facultés cognitives grâce auxquelles les enfants apprennent à lire ensuite* ».

À cet égard, votre rapporteur juge opportun de s'inspirer de certaines expérimentations menées dans le champ du langage à l'instar du programme « Parler Bambin » (cf. encadré).

**Le programme « Parler bambin »**

Partant du constat que « *le développement des cinq premières années de la vie s'avère crucial pour l'acquisition des habiletés nécessaires aux apprentissages scolaires* »[1], une expérimentation visant à renforcer les compétences langagières d'enfants âgés de 18 à 30 mois a été menée, sous la direction de M. Michel Zorman, médecin de santé publique, dans les crèches situées en zones urbaines sensibles de Grenoble.

Ce programme mis en place à partir de 2008 a associé l'ensemble des personnels de ces établissements, qui ont bénéficié, à cet effet, d'une formation d'une trentaine d'heures, ainsi que les familles.

Les enfants ont été répartis par groupes de deux ou trois en fonction de leur niveau de langage. Il leur a ensuite été proposé de participer à des ateliers d'une vingtaine de minutes, trois fois par semaine. Au cours de ces ateliers, le rôle de l'adulte consistait, d'une part, à inciter les enfants à parler en ayant recours à un recueil d'images (également fourni à la famille), aux jeux, etc. et, d'autre part, à reformuler certaines expressions et à corriger les mots utilisés par l'enfant afin d'enrichir son vocabulaire.

Cette expérimentation conclut à **une efficacité globale du programme dans la mesure où une progression des performances verbales a pu être constatée, en particulier chez les enfants « *qui avaient, au départ du programme, le moins bon niveau de langage* ».**

[1] « Parler bambin » un programme de prévention du développement précoce du langage, *Approche neuropsychologique des apprentissages chez l'enfant (A.N.A.E) n° 112-113, mai-juin 2011.*

### *B. DES ENSEIGNANTS EN MAL DE REPÈRES…*

« Hussard noir » de la République, incarnation la plus concrète de la méritocratie républicaine, l'enseignant a longtemps bénéficié dans notre pays d'une forte reconnaissance sociale. Cette place privilégiée des enseignants dans la société reposait pour l'essentiel sur la qualité de leurs connaissances et sur l'autorité qu'ils tiraient de leur mission de transmission du savoir et de la culture.

De ce point de vue, votre rapporteur est très dubitatif sur certaines prises de position comme celle développée par Mme Claudie Paillette[1], secrétaire nationale chargée de la politique éducative et de la formation professionnelle, pour qui « *l'autorité des enseignants, qui s'appuyait autrefois sur les savoirs, doit aujourd'hui, dans un contexte où les connaissances des professeurs sont concurrencées, trouver de nouveaux supports* ».

#### 1. Une place déconsidérée dans la société

*a) La part réduite accordée au savoir et à la culture : l'irruption du consumérisme à l'école*

Selon M. Alain Finkielkraut[2], philosophe et membre de l'Académie française, la relégation de cette mission au profit d'une **logique consumériste** a contribué à éroder le prestige de la fonction enseignante. En effet, **les enseignants sont de plus en plus regardés comme de simples « prestataires de services »**, soumis à une obligation de résultat. Le redoublement est ainsi souvent perçu comme étant de la faute de l'enseignant, présenté comme incapable de faire réussir ses élèves, et non comme une situation liée au niveau objectif de l'élève. Selon M. Finkielkraut, les élèves sont *« de moins en moins des élèves et se présentent aujourd'hui sous* ***une double identité qui consiste à être simultanément les produits et les clients de l'école*** ».

Au cours de son audition[3], M. Philippe Meirieu, professeur des universités en sciences de l'éducation, estimait quant à lui que l'école subit aujourd'hui de plein fouet un phénomène de « ***désidéalisation du travail intellectuel et de la culture gratuite*** ». L'effort intellectuel semble délaissé au profit d'un plaisir plus immédiat et provenant plus du corps que de l'esprit. Pour M. Philippe Meirieu, les « *élèves traduisent cela par des phrases aussi triviales que :* "pourquoi se prendre la tête dans une société qui nous invite systématiquement à prendre notre pied ?" ».

---

[1] *Table ronde du 16 mars 2015.*
[2] *Audition du 19 février 2015.*
[3] *Audition du 16 avril 2015.*

Placés dans une situation où ils ne parviennent plus à susciter l'attention de leurs élèves, pointés du doigt, régulièrement accusés de l'échec d'un système dont ils ne sont pourtant que l'un des maillons, de nombreux enseignants sont en souffrance. Lors de son audition, M. Iannis Roder, professeur d'histoire-géographie au collège Pierre de Geyter de Saint-Denis[1], rappelait ainsi qu'« ***il y a un tel décalage entre ce que savent ces enseignants, ce qu'ils sont capables de transmettre à des élèves et ces élèves qui ne sont là que physiquement, qui sont absents, qui n'investissent pas leur scolarité, que ces enseignants sont en souffrance*** ».

*b) Une parole « concurrencée » par l'envahissement du numérique*

Le constat d'une numérisation croissante de la société relève aujourd'hui de l'évidence. Ce phénomène, qui affecte la société toute entière, ne s'arrête évidemment pas aux portes des établissements scolaires. Or, ces nouveaux comportements ont une influence considérable sur les aptitudes cognitives des élèves.

En effet, si, comme le rappelait M. Alain Finkielkraut, pour la philosophe Simone Weil, *« la formation de la faculté d'attention est le but véritable et presque l'unique intérêt des études »*, cette faculté est « ***aujourd'hui mise à mal par la connexion. Plus les élèves sont connectés, moins ils sont attentifs****. Tous les professeurs en font l'amère expérience* ».

L'influence négative de cette « hyperconnexion » des élèves sur leur capacité d'attention a également été relevée par M. Iannis Roder, qui rappelait que « ***les élèves, issus pour beaucoup de classes populaires et souvent en difficulté, n'arrivent pas, dans leur grande majorité, à suivre un cours classique****, que je ne qualifierai pas de magistral, car il est interactif, mais de frontal. Ils peinent, pour une grande part, à rester concentrés plus de deux minutes. Disant cela, je ne dénigre pas, je ne fais que dresser un constat. Un constat atterrant. Ces élèves dorment très peu, ils passent leur temps connectés sur des écrans, jour et nuit* ».

Au cours du déplacement à Villeurbanne le 11 mai 2015, l'équipe pédagogique de l'école élémentaire Berthelot a indiqué à la commission d'enquête que de nombreux enfants étaient laissés trop longtemps devant **des écrans sans que les parents ne leur lisent d'histoire, engendrant ensuite, dans le cadre scolaire, d'importantes difficultés de concentration**.

Une mention particulière doit être réservée aux téléphones portables, dont l'utilisation systématique dès l'école élémentaire est source de nombreuses difficultés, perturbation des classes et distraction des élèves, comme l'ont confirmé beaucoup d'enseignants lors des auditions et entretiens avec la commission d'enquête. Du reste, le téléphone lui-même devient accessoire lorsque l'élève dispose d'un *smartphone* qui combine les inconvénients, et du téléphone, et de la tablette !

[1] *Audition du 16 avril 2015.*

C'est pourquoi votre rapporteur considère qu'**une réflexion pourrait être engagée sur la possibilité de mettre en place, au sein des établissements scolaires, des brouilleurs d'ondes destinés à interdire l'utilisation des téléphones portables en classe**.

Par ailleurs, selon plusieurs personnes entendues par la commission d'enquête, **la numérisation de la société favoriserait le développement d'une forme de « paresse intellectuelle » chez les élèves**, tendant à considérer le savoir comme un ensemble de connaissances immédiatement accessibles et disponibles et non comme le fruit d'un effort. Ainsi, pour M. Alain Finkielkraut, « ***Internet, en mettant tout le savoir à portée de main, semble en rendre inutile l'acquisition****. Une confusion s'instaure ainsi entre mise à disposition et acquisition* ».

Cette apparente accessibilité du savoir, qui semble rendre inutile tout effort intellectuel, réduit la capacité des élèves à faire preuve de distance critique et les rend plus perméables à la masse d'informations auxquelles ils ont accès, *via* les réseaux sociaux notamment.

Selon les professeurs du lycée Frédéric Faÿs de Villeurbanne rencontrés le 11 mai 2015, le **discours des enseignants se trouve ainsi mis en en concurrence avec d'autres sources d'information.** Les élèves n'hésitent plus à comparer le contenu des enseignements avec l'information disponible sur Internet : « *vous aviez raison je suis allé voir sur Internet et ils disent pareil* ». Et si ça n'est pas le cas, ce sera nécessairement l'enseignant qui aura tort…

**Les élèves sont, par conséquent, continuellement tiraillés entre le discours de l'école et celui de l'extérieur.**

S'il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'utilité du numérique en tant que complément aux outils pédagogiques traditionnels, comme l'a rappelé l'ancien ministre d'État, M. Jean-Pierre Chevènement, lors de son audition[1], « *le numérique n'est utile que si les fondamentaux – lecture, écriture, calcul, connaissance des textes de base – sont maîtrisés* ».

**L'initiative annoncée par le Président de la République de fournir à l'ensemble des élèves de 5ème une tablette numérique à la rentrée 2016 semble, à cet égard, coûteuse et inefficace.**

[1] *Audition du 12 mars 2015.*

L'expérience menée par le conseil général des Landes visant à proposer à l'ensemble des collégiens un ordinateur portable ne s'est pas traduite par une amélioration significative des résultats de ces élèves. Certes, comme le souligne le conseil général lui-même sur son site Internet : « *avec, sans doute,* ***ses embûches, ses insuffisances par rapport aux ambitions initiales, l'opération a néanmoins permis de diffuser ces pratiques au sein de la communauté éducative et surtout de créer une réelle familiarité des collégiens landais avec l'outil informatique****, sans distinction de milieu social. L'opération a aussi sans nul doute contribué au bon niveau d'équipement du département, en dépit de son caractère rural, notamment en terme de connexion Internet à domicile (53 % en Gironde, 50 % dans les Landes comme dans les Pyrénées-Atlantiques, 44 % en Lot-et-Garonne), y compris à haut débit (44 % en Gironde, 41 % dans les Pyrénées-Atlantiques, 40 % dans les Landes, 33 % en Lot-et-Garonne)* ». Ce retour d'expérience est pour le moins surprenant : aucune mention n'est faite d'une amélioration des résultats scolaires des élèves ayant bénéficié de la mesure…

Au total, votre rapporteur considère que **l'utilisation des outils numériques ne devrait être envisagée qu'après l'acquisition et la consolidation des savoirs de base**, en fin de primaire.

### PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

⇨ **Interdiction des tablettes au primaire et** mise à l'étude d'un **dispositif de brouillage des téléphones portables** dans les écoles et les collèges

*c) Une fonction matériellement paupérisée*

**Déconsidéré socialement, le métier d'enseignant l'est également matériellement.** Au cours des auditions de la commission d'enquête, la question de la rémunération des enseignants a été quasi systématiquement soulevée.

M. François Portzer, secrétaire général du Syndicat national des lycées et collèges (SNALC-FGAF)[1] a ainsi rappelé que si, dans les années 1960, un professeur certifié gagnait près de quatre fois le SMIC, aujourd'hui **la rémunération d'un jeune certifié, désormais recruté à un niveau de master, ne dépasse plus le SMIC que de 11 %**.

[1] *Table ronde du 16 mars 2015.*

Pour M. Sébastien Sihr[1], secrétaire général du Syndicat national unitaire des instituteurs professeurs des écoles et des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC)-Fédération syndicale unitaire (SNUipp-FSU), il apparait « *indispensable de revaloriser le métier d'enseignant aux yeux de l'opinion publique.* ***La question salariale est, de ce point de vue, l'un des aspects de cette revalorisation, même si elle n'en est évidemment pas le seul****. Je rappelle cependant que les comparaisons internationales montrent qu'à qualification égale, le salaire des enseignants est plus faible dans notre pays. Les enseignants du premier degré subissent même un déclassement salarial* ».

Une étude réalisée par l'OCDE[2] confirme ce constat et rappelle qu'entre 2000 et 2012, le salaire des enseignants a augmenté, en valeur réelle, dans tous les pays sauf en France, en Grèce et au Japon, où les salaires réels ont, à l'inverse, diminué de près de 10 % en moyenne.

Par ailleurs, comme le montre le tableau ci-après, **les salaires moyens des enseignants du premier degré en France sont inférieurs de plus de 14 % à la moyenne des pays de l'OCDE**.

Cet écart se réduit pour les enseignants du second degré. Il s'élève ainsi à plus de 2 % pour les enseignants du premier cycle du secondaire (collège) et à 2 % pour ceux du second cycle du secondaire (lycée).

**Salaire réel moyen des enseignants**

| | Préprimaire | Primaire | Premier cycle du secondaire | Deuxième cycle du secondaire |
|---|---|---|---|---|
| Moyenne OCDE | 38 253 | 41 300 | 43 374 | 47 165 |
| France | 35 716 | 35 432 | 42 217 | 46 247 |
| Angleterre | 43 949 | 43 949 | 48 409 | 48 409 |
| Italie | 34 162 | 31 462 | 36 947 | 39 233 |
| Allemagne | | 59 598 | 65 545 | 71 396 |
| États-Unis | 48 985 | 50 494 | 51 487 | 53 198 |
| Luxembourg | 92 248 | 92 248 | 104 991 | 104 991 |

*En équivalents dollars convertis sur la base des parités de pouvoir d'achat pour la consommation privée.*

*Source : OCDE,* Regards sur l'éducation 2014 : Les indicateurs de l'OCDE

[1] *Table ronde du 16 mars 2015.*

[2] *OCDE,* Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE, *édition 2014.*

Si le constat de M. Laurent Bigorgne selon lequel « *on ne peut espérer attirer les meilleurs enseignants dans le primaire si on continue de leur offrir les moins bons salaires alors qu'on les recrute à Bac +5* » peut sembler quelque peu à l'emporte-pièce, le niveau relativement faible des salaires proposés au regard des qualifications requises pour devenir enseignant contribue indéniablement à dégrader l'attractivité de la profession.

Par ailleurs, dans un rapport thématique de 2013 consacré à la gestion du corps enseignant[1], la Cour des comptes estimait ainsi que la réforme de la masterisation avait eu pour effet de « *réduire le vivier potentiel des candidats,* ***tout en plaçant le métier d'enseignant en concurrence avec les autres professions recrutant à un niveau de formation équivalent mais offrant des rémunérations plus attractives*** ».

La dégradation matérielle du métier d'enseignant influe en outre négativement sur l'image que les élèves ont de leurs professeurs. Pour M. Jérôme Legavre, secrétaire fédéral de la Fédération nationale de l'enseignement, de la culture et de la formation professionnelle de Force ouvrière, il est ainsi « *difficile pour un jeune certifié de se poser en pilier de la République en percevant, en début de carrière, un traitement inférieur au seuil déterminé par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour vivre décemment* ».

Ce constat est largement partagé par M. Alain Finkielkraut pour qui « ***quand on gagne 1 500 euros par mois, on ne peut faire partie de l'élite*** *! Or, les professeurs de lycée, au temps de la République des professeurs, n'étaient pas riches, mais ils étaient perçus comme une élite car d'autres critères étaient pris en compte* ».

Votre rapporteur estime qu'une réflexion devra être menée sur la question de la rémunération des enseignants, notamment dans le premier degré. Il regrette, à cet égard, **que la politique de recrutements massifs poursuivie par le Gouvernement, visant à créer 54 000 postes d'ici la fin du quinquennat, obère les marges de manœuvre financière qui auraient permis une revalorisation du statut matériel de ces personnels**.

### 2. Une dépréciation du rapport professeur-élève

#### *a) Horizontalité et bienveillance, les nouveaux maîtres mots d'une certaine pensée scolaire*

Dans le prolongement des thèses de Pierre Bourdieu, les relations entre l'enseignant et l'élève ont progressivement muté passant d'une verticalité, qui se justifiait par l'asymétrie nécessaire à la transmission du savoir et qui est, aujourd'hui, présentée comme porteuse d'une « violence symbolique » qu'il conviendrait de prohiber, à une horizontalité « bienveillante ».

[1] *Cour des comptes,* Gérer les enseignants autrement, *rapport public thématique, mai 2013.*

Ainsi, selon M. Loys Bonod, « *on a mis en place une entreprise de déconstruction de l'école. Bizarrement, elle passe par la notion de constructivisme, qui a déjà été abordée devant votre commission par François-Xavier Bellamy.* ***Le constructivisme repose sur l'idée que l'enfant doit apprendre à apprendre seul et que le professeur n'est plus qu'un guide, un accompagnateur, un médiateur.*** *On a fixé comme objectif le refus du cours magistral, du principe même de la classe - je vous invite à consulter des revendications de fédérations de parents d'élèves -, de l'effort, au fond.* ***L'idée de plaisir revient à de nombreuses reprises dans les programmes du collège depuis les années quatre-vingt-dix. On a accusé l'école d'élitisme ; on a voulu la rendre ludique. Évidemment, on a abandonné l'idée d'autorité*** ».

La notation constitue le meilleur exemple de cette tendance prétendument bienveillante. M. François-Xavier Bellamy a ainsi rappelé qu'au cours de sa formation en IUFM, la notation était présentée aux futurs enseignants comme une brutalité faite à l'élève. À l'inverse, il leur était demandé de privilégier une « ***évaluation bienveillante*** ». Il a ainsi rappelé que l'un de ses formateurs présentait les enseignants comme « *les tenants d'un système militaro-hospitalo-carcéral* » et qu'en notant les élèves ils devenaient « *les kapos d'un système ultralibéral pour préparer les masses laborieuses* ».

Pour M. Alain Finkielkraut, la notation a été « *brocardée comme subjective, puisqu'émanant des professeurs, et surtout comparative, c'est-à-dire insufflant une émulation, facteur de compétition, et établissant ce critère de distinction qu'il s'agit d'évincer à tout prix ! Une telle compétition, qui est pourtant au cœur de l'élitisme républicain, est assimilée à une forme de libéralisme qu'il s'agit de combattre* ».

Est-il démontré que toutes ces spéculations de haute psychologie soient très utiles aux enseignants confrontés quotidiennement aux difficultés du terrain ?

De fait, pour reprendre la formule de M. François-Xavier Bellamy, si ce rejet d'une relation maître-élève fondée sur la verticalité relevait sans doute, au départ, d'un acte de générosité, il prend aujourd'hui tournure de « *faute morale du fait que,* ***après ce constat d'échec, nous avons été incapables de remettre en cause ce principe*** ».

*b) Une autorité à reconstruire*

Pour Mme Gabrielle Deramaux, l'enseignant se doit d'être **exemplaire**, poli et ponctuel. Selon elle en effet, les élèves ont du respect pour les enseignants professionnellement irréprochables et sûrs d'eux.

Votre rapporteur est cependant conscient que ce respect vis-à-vis des élèves, dont font déjà preuve l'immense majorité des enseignants, ne saurait suffire à lui seul à assurer l'autorité des personnels enseignants.

En effet, la véritable autorité découle de la légitimité et de la considération attachées au savoir et à sa transmission. **Il convient, à cet égard, de revenir sur cette pensée qui a longtemps prévalu au sein des établissements de formation des enseignants, qu'il s'agisse des anciens IUFM, comme des nouvelles ÉSPÉ, que les enseignants auraient autant à apprendre de leurs élèves que leurs élèves d'eux-mêmes**. C'est sans doute vrai en termes de relations humaines, mais c'est inexact si l'on se place sous l'angle de l'acte d'enseignement où la parole de l'élève n'a pas la valeur de celle du professeur.

**Rétablir une verticalité suppose en effet que le caractère asymétrique de la relation entre l'enfant et l'adulte soit pleinement assumé.** Comme l'ont rappelé la plupart des personnes entendues par la commission d'enquête, les enfants eux-mêmes attendent des adultes qu'ils fixent les règles, les cadres qui constituent les préalables de tout apprentissage. Il s'agit, par conséquent, de ne pas céder à la tentation de ce que M. Alain Finkielkraut qualifie d'« hubris totalitaire » de la société, selon lequel l'égalité doit partout et toujours prévaloir. Le respect de l'autorité repose en effet sur une forme d'inégalité de statut.

Votre rapporteur estime nécessaire de réintroduire une **codification des comportements, concourant à cette restauration de verticalité.** Les relations entre enseignants et élèves se devraient, en effet, de respecter certains codes, tels que le vouvoiement mutuel, afin de rappeler à l'enfant le cadre d'exercice de sa liberté.

Ces codes de conduite ne sont pas une marque de dédain, tout au contraire. Comme le notait notre collègue Gérard Longuet[1], « *dans l'armée, le salut, le vouvoiement, l'uniforme, les horaires et les rituels sont autant d'éléments formels qui organisent la coexistence pacifique des militaires. À l'école, cette codification n'existe que de manière aléatoire. C'est en travaillant à établir une identité forte des établissements scolaires que l'on pourra réintroduire la notion d'autorité* ».

Au cours de la visite du cours Alexandre Dumas de Montfermeil, le corps professoral a insisté sur la nécessité de maintenir **une distance entre l'élève et l'enseignant**. Il a ainsi été rappelé que la règle du vouvoiement est particulièrement bien intégrée par les enfants, qui n'hésitent d'ailleurs pas à la revendiquer des adultes qui s'en affranchiraient. En effet, selon les termes employés par un membre de la communauté éducative, cette règle permet « *d'éveiller en eux la compréhension qu'ils ont une dignité* ».

[1] *Voir audition du 12 mars 2015.*

Votre rapporteur se félicite qu'ait été posé, dans le cadre de la « grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République », le principe de rétablissement de l'autorité des maîtres passant par le respect des règles de civilité et de politesse à l'école. Il prend acte de la volonté du ministère de fixer ces règles dans le règlement intérieur qui devra être signé par les élèves et leurs parents.

Mais si ces mesures peuvent contribuer à restaurer une verticalité, sur laquelle doit reposer l'exercice du métier d'enseignant, elles ne sauraient, à elles seules, redonner aux professeurs l'autorité dont ils ont progressivement été dessaisis.

En effet, comme l'ont rappelé la plupart des personnes entendues par la commission d'enquête, l'autorité n'est pas innée et ne saurait se décréter. Ainsi, selon M. Luc Chatel[1], ancien ministre de l'éducation nationale, « *pour renforcer l'autorité des enseignants,* ***il faut d'abord la leur apprendre.*** *Nous avons oublié au début des années 1970 des règles de base* ».

Au cours des auditions, il a été indiqué à plusieurs reprises que la formation au sein des ÉSPÉ devrait proposer **des modules de formation pratique à l'autorité, incluant des jeux de rôle**.

*c) Des sanctions inappropriées et qui restent souvent lettre morte*

Corollaire de « l'horizontalité bienveillante » dont les enseignants doivent désormais faire preuve vis-à-vis de leurs élèves, **les sanctions, prévues pour le secondaire à l'article R. 511-13 du code de l'éducation** (cf. encadré ci-dessous)**, ont été, dans les faits, progressivement dénuées de toute portée**.

**Article R. 511-13 du code de l'éducation**

Dans les lycées et collèges relevant du ministre chargé de l'éducation, les sanctions qui peuvent être prononcées à l'encontre des élèves sont les suivantes :

1° L'avertissement ;
2° Le blâme ;
3° L'exclusion temporaire, qui ne peut excéder un mois, de l'établissement ou de l'un de ses services annexes ;
4° L'exclusion définitive de l'établissement ou de l'un de ses services annexes.

Les sanctions peuvent être assorties d'un sursis total ou partiel.

Toute sanction, hormis l'exclusion définitive, est effacée du dossier administratif de l'élève au bout d'un an.

Le règlement intérieur reproduit l'échelle des sanctions. En outre, il peut prévoir des mesures de prévention, d'accompagnement et de réparation.

[1] *Audition du 12 mars 2015.*

M. François Portzer a dressé un constat extrêmement sombre de la dégradation de la discipline dans les établissements scolaires favorisée par cette omniprésente « ***culture de l'excuse et une volonté de ne pas faire de vagues*** ».

Or, face aux comportements les plus graves, qui ne peuvent être passés sous silence, l'arsenal des sanctions apparaît singulièrement limité et surtout peu dissuasif.

Ainsi, pour M. François Portzer, « *les dispositions prises par les ministres successifs, quelle que soit leur couleur politique, inspirées notamment par les travaux de M. Éric Debarbieux et soutenues par la principale association de parents, la FCPE, ont abouti sur le terrain à ce que* ***les conseils de discipline soient de plus en plus rarement réunis et aient du mal à sanctionner les fauteurs de troubles, du fait d'un encadrement juridique de leurs prérogatives de plus en plus complexe*** ».

Au cours de son audition, M. Luc Ferry[1], ancien ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, estimait que, face à la montée de l'indiscipline dans les établissements scolaires, **les enseignants de secteur public étaient très largement démunis, contrairement à ceux du secteur privé**. En effet, selon lui, « *les professeurs n'ont que leur autorité naturelle pour y répondre. Que peuvent-ils faire lorsqu'un élève ne se présente pas à ses heures de colle ? Le renvoi temporaire de l'établissement est-il une sanction bien efficace, quand l'absentéisme des élèves est chronique ? C'est un cautère sur une jambe de bois. Les professeurs sont démunis ;* ***leur autorité ne peut s'appuyer sur aucune sanction. La situation est différente dans les établissements privés, où l'on renvoie les enfants à tour de bras****, garantissant ainsi un taux exceptionnel de réussite au bac. Ce n'est pas possible dans l'enseignement public* ».

Pour M. Loys Bonod, « *on a accepté des choses inacceptables. J'ai été dans des établissements où un élève pouvait se voir infliger* ***70 rapports*** *! Cela n'a absolument aucun sens ! Je ne dis pas qu'il faut une école punitive, mais les élèves doivent voir les conséquences d'un seul rapport* ».

Au cours de son audition, M. Loys Bonod a en outre rappelé que les dossiers scolaires des élèves sont « réinitialisés » chaque année : en d'autres termes, on efface en fin d'année ou au début de l'année suivante tout l'historique des manquements à la discipline et aux règles scolaires qu'un élève a pu accumuler tout au long de l'année scolaire ! Votre rapporteur n'a pas pu vérifier si cette pratique est généralisée, mais dans tous les cas, il conviendrait de revenir sur cette « amnistie scolaire permanente » dans la mesure où elle empêche un bon suivi disciplinaire et psychologique des élèves et affaiblit la portée des sanctions.

[1] *Audition du 12 mars 2015.*

Comme le rappelait avec justesse notre collègue Gérard Longuet, cette absence de sanctions réellement dissuasives contribue à entamer l'autorité des enseignants : « ***Je défie quiconque d'exercer une autorité s'il est privé de l'arme de la sanction. Cela explique ces comportements de copinage, voire de séduction, de la part de certains enseignants ; craignant d'être désavoués par leurs autorités s'ils sanctionnent l'élève, ils ne voient pas d'autre moyen d'obtenir la paix dans les classes*** ».

Ne disposant que de l'arsenal inadapté des sanctions, de nombreux enseignants ont recours, selon l'ancien président du Conseil supérieur des programmes, M. Alain Boissinot[1], à « *un mécanisme de sanction redoutable et reconnu comme tel par les élèves* » : **l'orientation**. Ce palliatif constitue toutefois un détournement dangereux de la fonction d'orientation, qui multiplie les orientations subies et provoque des comportements de rejet de l'institution scolaire et de décrochage.

**Dès lors qu'un comportement inacceptable est constaté, il doit impérativement faire l'objet d'une sanction**. Sur ce point, la volonté affichée du Gouvernement de ne laisser aucun incident sans suite va dans le bon sens.

L'expérience du cours Alexandre Dumas de Montfermeil apparaît, de ce point de vue, intéressante. En effet, lors du déplacement du 1er juin 2015, le corps professoral de cet établissement a indiqué que **les sanctions y sont envisagées comme un outil éducatif permettant de faire progresser l'élève**. Une graduation de la sanction est ainsi prévue allant de la simple remontrance par l'enseignant à la convocation des parents par le directeur. À la suite d'une discussion entre le chef d'établissement et les parents, l'élève est convoqué sans avoir été averti de la présence de ses parents. C'est à eux qu'il revient ensuite de déterminer la sanction, qui doit être applicable à l'école comme au domicile de l'enfant. Une seconde rencontre est organisée quelques temps plus tard afin d'évaluer l'évolution du comportement de l'enfant. Si une amélioration est constatée, l'enfant est félicité et encouragé.

Votre rapporteur est conscient que ce système de sanction est très lourd à mettre en œuvre et qu'il ne saurait être appliqué dans l'ensemble des établissements, notamment ceux où l'effectif des élèves est le plus élevé. Pour autant, il estime nécessaire de privilégier, dans la mesure du possible, les sanctions éducatives.

L'internat d'excellence de Sourdun a ainsi développé les « travaux d'intérêt général » visant à **sanctionner l'élève en lui imposant de prendre part à une activité utile à l'ensemble de la collectivité scolaire** (ramassage des papiers dans la cour de récréation, rangement des ouvrages du centre de documentation et d'information, etc.).

---

[1] *Audition du 5 mars 2015.*

À cet égard, votre rapporteur estime qu'**il devrait être fait davantage usage, au sein des établissements du second degré, de la mesure de responsabilisation**, prévue à l'article R. 511-13 du code de l'éducation, aux termes duquel « *La mesure de responsabilisation consiste à participer, en dehors des heures d'enseignement, à des activités de solidarité, culturelles ou de formation à des fins éducatives. Sa durée ne peut excéder vingt heures. Lorsqu'elle consiste en particulier en l'exécution d'une tâche, celle-ci doit respecter la dignité de l'élève, ne pas l'exposer à un danger pour sa santé et demeurer en adéquation avec son âge et ses capacités. Elle peut être exécutée au sein de l'établissement, d'une association, d'une collectivité territoriale, d'un groupement rassemblant des personnes publiques ou d'une administration de l'État.* […] *L'accord de l'élève, et, lorsqu'il est mineur, celui de son représentant légal, est recueilli en cas d'exécution à l'extérieur de l'établissement* […] *La mise en place d'une mesure de responsabilisation est subordonnée à la signature d'un engagement par l'élève à la réaliser* ».

Cette mesure largement méconnue des enseignants et des chefs d'établissement présente l'avantage de sanctionner un comportement tout en permettant à l'élève, d'une part, de faire preuve d'un certain engagement et, d'autre part, d'éviter une déscolarisation.

Par ailleurs, comme l'a rappelé M. Jean-Pierre Obin lors de son audition[1], « ***l'empilement des décrets et des circulaires pour favoriser le retour de l'autorité est un bel exemple d'inconstance***. […] ***Les acteurs de terrain s'y perdent et finissent par s'en tenir à une représentation ancienne de ce qu'il convient de faire*** ».

La plupart des personnes entendues par la commission d'enquête ont indiqué partager cette analyse. Selon elles, l'absence d'orientations stables et claires en matière de sanction favorise les comportements « d'évitement » adoptés par certains enseignants ou chefs d'établissement, dès lors que les mesures prises peuvent être contestées.

**De nombreux enseignants ont ainsi indiqué à la commission d'enquête avoir eu le sentiment d'être « désavoués »** lorsque la sanction qu'ils avaient infligée à un élève avait été abandonnée par la suite.

**Votre rapporteur juge indispensable de stabiliser le régime juridique des sanctions ainsi que les orientations gouvernementales en la matière**.

---

[1] *Audition du 5 mars 2015.*

## PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**⇨ Élaboration d'un code de bonne conduite à l'école, assorti d'un barème clair de sanctions prévoyant des travaux d'intérêt général scolaire**

**Votre rapporteur reconnaît cependant que si de telles mesures peuvent être adaptées à la grande majorité des élèves, elles resteront sans doute sans grand effet sur les élèves les plus perturbateurs, notamment ceux qui, au fil des années, s'installent dans un sentiment d'impunité que favorise le système actuel**.

Comme le rappelait M. Éric Debarbieux lors de son audition[1], « *bien souvent, les jeunes instituteurs ne savent pas que la seule punition autorisée en maternelle est l'isolement de l'enfant, mais en présence du professeur. Mais* ***que faire, alors, des autres enfants ?*** *On manque, sur ces sujets, d'une vraie doctrine.* ***Si on avait des établissements dotés de vrais éducateurs, engagés dans un vrai projet, construit avec l'enfant et les parents, de réinsertion des élèves difficiles dans un établissement ordinaire, on pourrait voir l'exclusion comme une solution****. Mais la difficulté, ainsi que le montre l'enquête de victimation, c'est que* ***36 % des personnels du premier degré déclarent avoir des problèmes fréquents ou très fréquents avec des élèves gravement perturbés****. Il faut en tenir compte, et ne pas les considérer comme des gens qui ne pensent qu'à exclure. Il y a là un vrai problème éducatif* ».

Votre rapporteur considère que si l'inclusion de ces élèves « *gravement perturbés* » constitue un objectif moralement louable, elle se heurte, dans les faits, à **la difficulté rencontrée par ces enfants à évoluer dans un cadre scolaire ordinaire**. En pratique, l'enfant gravement perturbé est un élève qui, très souvent, est lui-même gravement perturbateur et qui, comme tel, déstabilise les enseignants qui en ont la charge et les élèves qui les côtoient.

La question du mal-être profond de certains enfants à l'école dépasse très largement le cadre de cette commission d'enquête. Il suppose, en particulier, qu'une large réflexion soit engagée en vue d'améliorer l'ensemble du système de médecine scolaire - infirmières, médecins, psychologues, pédopsychiatres… - et d'y consacrer des efforts budgétaires à la hauteur des besoins.

---

[1] *Audition du 28 mai 2015.*

Reste que si **la possibilité pour les élèves les plus perturbateurs d'être suivis par des professionnels de santé (pédopsychiatres notamment) devrait être facilitée**, la solution scolaire la plus crédible pour remédier aux problèmes qu'ils posent serait **la mise en place d'établissements spécifiques, dans chaque département, leur assurant une prise en charge adaptée à leur situation particulière**.

### PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**⇨ Création dans chaque département d'un établissement spécialisé d'accueil pour les élèves les plus perturbateurs**

### *C. DES ENSEIGNANTS QUE L'INSTITUTION DOIT MIEUX SOUTENIR*

Tout au long des travaux de la commission d'enquête est revenue de façon lancinante la question de la solitude des enseignants, face à la classe, aux parents et à la hiérarchie.

Les enseignants ont fait état de leurs difficultés face à la **multiplication des prescriptions non assorties d'indications sur les moyens à mettre concrètement en œuvre ni hiérarchisation des priorités**.

Comme le diagnostique Mme Gabrielle Déramaux, professeure de lettres modernes, auteure de *Collège inique (ta mère !)*[1] : « *Il y a le feu à tous les étages. Nous n'avons pas tant besoin de moyens supplémentaires que d'une direction claire et non changeante, car nous travaillons dans la durée. L'école doit cesser d'être le laboratoire fou d'expériences pédagogiques qui bouleversent tous les trois ans tout ce que nous venons de mettre en place et nous coûtent beaucoup de temps en réunions ou paperasse.* »

Les enseignants ont également regretté le manque **d'accompagnement** au quotidien, mais également pour enrichir leur pratique professionnelle. L'enquête internationale sur l'enseignement et l'apprentissage Talis 2013, publiée en juin 2014, a ainsi montré que les enseignants français se sentaient les moins préparés sur le plan pédagogique dans l'OCDE.

[1] *Audition du 19 mars 2015.*

### 1. Rétablir plus de confiance entre enseignants et chef d'établissement pour un véritable « effet établissement »

Le sentiment des professeurs de ne pas être soutenus par leur hiérarchie est également revenu comme un leitmotiv.

La relation plus ou moins distante avec le chef d'établissement ne permet pas de garantir de façon systématique un appui ou des conseils au quotidien.

*a) Du couvercle à l'étouffoir, des tensions réelles entre la hiérarchie et les personnels*

Lors de son audition, M. Éric Debarbieux[1], délégué ministériel chargé de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire, a présenté les résultats des enquêtes de victimation menées en 2012 et 2013 auprès des enseignants des premier et second degrés[2], et souligné les différences de perception entre les catégories de personnels.

Ainsi, s'agissant du premier degré, 1 directeur sur 30 avait une vision plutôt négative du climat scolaire, contre 1 enseignant sur 10 (et 1 sur 6 s'agissant des enseignants ayant moins de six ans d'ancienneté ou exerçant dans l'éducation prioritaire, et même 1 sur 4 en cas de cumul).

De même, dans le second degré, si seuls 6,4 % des personnels de direction déclaraient une vision négative du climat scolaire, c'était le cas de 30 % des enseignants (39,2 % des personnels de lycée professionnel contre 23,8 % des personnels de LEGT et 28,5 % des personnels de collège). En outre, 41,1 % des répondants avaient une mauvaise opinion du climat scolaire lorsqu'ils exerçaient en ZUS, contre 25,6 % hors ZUS.

M. Éric Debarbieux a estimé que **cet écart de perception**, plutôt que de témoigner d'un éloignement des personnels de direction, trop laxistes car non confrontés directement à la classe, tenait plutôt à leur **identification à l'établissement**, tandis que les enseignants s'attachaient plus à des questions liées à leur discipline qu'à la dimension collective de l'établissement.

S'agissant plus précisément des relations entre chef d'établissement et enseignants, **35,3% des enseignants avaient une perception négative de leurs relations avec la direction**, contre 7,5 % seulement des personnels de direction. Cependant, seuls 15,4 % des 22 % de personnels déclarant ressentir une appréhension avant de prendre leur service la reliaient à leur relation à la direction.

---

[1] *Audition du 28 mai 2015.*

[2] *« Enquête de victimation et climat scolaire auprès des personnels du second degré » (Éric Debarbieux, Benjamin Moignard et Kamel Hamchaoui, 2013), et « L'école entre bonheur et ras le bol ; enquête de victimation et climat scolaire auprès des personnes de l'école maternelle et élémentaire » (Éric Debarbieux et Georges Fotinos, 2012).*

La différence de perception s'agissant de la discipline est particulièrement éclairante. Seuls 51,8 % des enseignants du second degré estimaient qu'elle était bien appliquée, contre 86,5 % des personnels de direction.

Lors de son audition, M. Loys Bonod[1], professeur de lettres certifié, déclarait ainsi : « *Depuis des années, la discipline telle qu'elle s'établit dans les établissements a été, en quelque sorte, "dégradée".* [...] *Les problèmes de délinquance ou d'incivilités dans les établissements scolaires sont liés au fait qu'on a laissé faire, qu'on a exposé les élèves à des sanctions purement théoriques. Certains continuent à brandir, par exemple, l'exclusion définitive d'un établissement comme une sorte de peine de mort. Mais elle conduit simplement à l'affectation de l'élève dans un autre établissement, ni plus ni moins.* »

M. Éric Debarbieux a confirmé, en tant que médiateur auprès des équipes, que la cause essentielle des conflits entre direction et équipe enseignante tournait autour de l'exclusion des élèves plus difficiles.

Le directeur de l'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR), M. Jean-Marie Panazol, a également indiqué à la commission d'enquête[2] que si les professeurs recherchaient des « solutions de confort » comme le redoublement ou l'exclusion temporaire, le chef d'établissement devait prendre en compte l'obligation scolaire et préconisait donc plus souvent le rappel à la loi, ce qui pouvait être source d'incompréhension.

La suspicion pesant sur les chefs d'établissement de vouloir « mettre le couvercle » sur les incidents a été plusieurs fois évoquée, pour des raisons d'image et de réputation de leur établissement face au public, voire d'opportunités de carrière.

M. François Portzer, secrétaire général du Syndicat national des lycées et collèges (SNALC-FGAF)[3], a ainsi estimé que l'éducation nationale, chefs d'établissement en tête, avait été trop longtemps régie par une culture de l'excuse et une volonté de « ne pas faire de vagues ». Il a déploré le manque de soutien aux enseignants, citant « *l'impossibilité pratique de faire redoubler un élève, la suspicion portée sur certains collègues victimes d'une agression*. »

[1] *Audition du 26 mars 2015.*
[2] *Déplacement d'une délégation de la commission d'enquête à Poitiers le 18 mai 2015.*
[3] *Audition du 16 mars 2015.*

Cette critique a été confirmée par M. Loys Bonod, qui a pour sa part indiqué avoir « *rencontré des chefs d'établissement qui faisaient preuve d'une grande servilité à l'égard de leur hiérarchie et qui étaient, par conséquent, dans le déni* ». Il a cité en exemple la réaction de son chef d'établissement lorsqu'il lui a indiqué avoir reçu des coups lors d'une émeute : « *La principale du collège m'a interpellé en me disant que je prétendais avoir reçu des coups, mais que je n'avais pas fait de rapport. Ainsi, tant que ce rapport n'était pas fait, c'est comme si les coups n'avaient pas existé ! On attend d'un chef d'établissement qu'il nous fasse confiance et non qu'il nous demande de faire un rapport pour nous croire ! On attend d'un chef d'établissement qu'il ne nous dise pas que la voix de l'élève est l'égale de celle du maître, comme j'ai pu l'entendre à de nombreuses reprises.* »

Le directeur de l'ESENESR, la ministre ou les recteurs rencontrés ont tous estimé qu'une telle attitude appartenait désormais au passé. La gravité des phénomènes de radicalisation religieuse rencontrés dans certains établissements et le choc des attentats de janvier auraient conduit les chefs d'établissement à modifier leur attitude, soucieux de ne pas assumer seuls de tels problèmes.

Cet optimisme est cependant à nuancer, ainsi que l'a montré l'audition de M. Malik-François Brihoum, référent laïcité de l'académie de Toulouse[1], s'agissant de la réaction du chef d'établissement face au salut nazi perpétré par un jeune accompagné de propos antisémites, visiblement plus embarrassé par le retentissement médiatique provoqué par l'acte que par l'acte lui-même. Les ressentis des enseignants paraissent encore très actuels, concernant la discipline tout du moins.

*b) La nécessité de cohérer de véritables équipes pédagogiques*

(1) Une idée consensuelle mais encore éloignée de la réalité

Le rapport public thématique de la Cour des comptes de mai 2013 « Gérer les enseignants autrement » rappelait que, selon les recherches en sciences de l'éducation, le niveau initial de l'élève, ses caractéristiques personnelles, la composition sociale ou la localisation géographique, c'est-à-dire les données qui s'imposent à l'école, expliquaient 80 % du niveau final de l'élève pour une année d'apprentissage donnée, les 20 % restants étant en revanche attribuables à l'organisation du système éducatif et à son impact sur l'environnement de l'élève : l'établissement, la classe et l'enseignant. C'est considérable.

Cette analyse est corroborée par le conseil national de l'évaluation du système scolaire (CNESCO), qui souligne l'importance d'une réelle politique d'établissement, pas une simple juxtaposition de dispositifs de soutien, mais une véritable équipe, rassemblée autour d'un projet et d'objectifs, avec un rôle clair pour chacun, pour un « **effet établissement** ».

---

[1] *Audition du rapporteur le 13 mai 2015.*

En effet, c'est l'établissement, et non la classe, qui constitue la brique fondamentale du système éducatif. L'esprit d'équipe, sa solidarité et le développement d'un véritable travail collectif sont présentés par l'ensemble de la recherche comme une condition essentielle de la réussite des élèves. Parmi les propositions de l'enquête de victimation précitée, pour lutter contre la violence à l'école arrivait en premier le travail en équipe, cité par 17,3 % des enseignants et 39,3 % des personnels de direction. Cette solidarité permet à l'équipe d'inventer des réponses simples et efficaces aux petits problèmes quotidiens, comme, par exemple, à l'école maternelle et primaire Berthelot de Villeurbanne[1], où une professeure des écoles pourra demander à une collègue d'accepter que l'on déplace un élève sanctionné dans sa classe.

M. Éric Debarbieux a estimé que la mobilisation de l'équipe et le climat scolaire favorable comptaient plus que les programmes expérimentaux eux-mêmes : « *Même un programme mal ficelé, pour peu que l'équipe soit mobilisée, peut avoir un effet placebo palpable* ».

Il a rappelé que le lien entre climat scolaire et qualité des apprentissages était démontré et que la relation à l'enseignant en mathématiques constituait le premier facteur de la réussite. En outre, face à une violence de plus en plus collective, une réaction collective est indispensable : « *C'est un principe de base de la criminologie. On n'arrive à rien quand on se trouve seul face à un groupe hostile, et on a toutes les chances d'être pris pour bouc émissaire.* »

M. Jean-Michel Blanquer, ancien directeur général de l'enseignement scolaire, actuellement directeur général du groupe ESSEC[2], a également souligné qu'« *il ne faut pas faire de distinction* (…) *entre ce qui se passe dans la classe et ce qui se passe en dehors, notamment dans la cour de récréation. Quand, dans la cour de récréation, un enfant est persécuté par les autres, que se produisent des phénomènes d'exclusion de l'autre ou de non-respect d'autrui, c'est déjà le germe de quelque chose d'éventuellement grave, qui relève de l'éducation. Cela renvoie à la responsabilité de la communauté éducative. On ne peut pas considérer qu'être professeur aujourd'hui consiste simplement à venir dans la classe, faire cours et s'en aller. L'école, ce n'est pas non plus, aujourd'hui, un individu face à un groupe d'élèves. C'est une communauté d'individus, qui sont non seulement les professeurs, mais aussi l'ensemble de la communauté adulte travaillant dans l'établissement ainsi que tous ceux qui les aident en dehors de celui-ci, reliés à une communauté d'élèves.* »

---

[1] *Déplacement à Villeurbanne le 11 mai 2015.*
[2] *Audition du 26 mars 2015.*

Il a insisté sur l'importance de l'exemplarité des adultes et de **l'unité du monde adulte** dans l'établissement scolaire, en indiquant que si les élèves « *voient qu'un professeur qui se fait chahuter n'est pas un individu seul, qu'il y a une équipe à côté de lui, qu'il existe une solidarité, le phénomène cessera.* » Il a estimé que dans le cas contraire était à **craindre « *un basculement à une société adolescente se sentant plus forte que la société des adultes* »**.

Face à la solitude des professeurs et aux difficultés qu'ils éprouvent face à la violence, « *des mécanismes de solidarité doivent être mis en place, pour que jamais un professeur ne se trouve isolé.* (…) *Dès lors que l'on ne se sent pas seul face à ces phénomènes, une bonne partie du problème est déjà en voie d'être résolue.* (…) *Il y a des lieux en France où cela se passe bien, à conditions sociales, culturelles et géographiques comparables. Ce qui est réjouissant, c'est qu'il s'agit d'une question humaine : quand l'alchimie fonctionne au sein de l'équipe éducative - cette alchimie étant à la fois la cause et la conséquence de la pérennité de l'équipe -, cette dernière est à même d'apporter des réponses.* »

Les résultats des enquêtes de victimation présentées par M. Éric Debarbieux concernant les relations entre enseignants sont pourtant particulièrement inquiétants. Dans le premier degré, 14,5 % des répondants s'estiment victimes d'ostracisme entre collègues et 5,2 % harcelés par des collègues. Dans le second degré, seuls 66 % des enseignants estiment que les personnels sont solidaires dans leur établissement. 18,2 % des répondants estiment avoir été ostracisés par des collègues, 11 % s'estiment harcelés depuis le début de l'année, et 22,9 % disent l'avoir été à un moment de leur carrière professionnelle. Ainsi que le soulignait M. Éric Debarbieux lors de son audition, ce sont des chiffres supérieurs à ceux que l'on trouve chez les élèves, ce qui l'a amené à déclarer : « *Il y a un vrai problème de direction des ressources humaines à l'éducation nationale, de bienveillance à l'égard des personnels.* »

Si l'article L. 912-1 du code de l'éducation prévoit que les enseignants travaillent au sein d'équipes pédagogiques constituées des enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves ou exerçant dans le même champ disciplinaire, trop souvent encore, l'engagement des enseignants dans la vie des établissements dépend de relations professionnelles affinitaires et de solidarités informelles. C'est fréquemment le même noyau dur d'enseignants qui s'implique dans le projet de l'établissement, dans le conseil pédagogique, qui représente les enseignants au conseil d'administration. Mais ces organes peinent à être véritablement exploités.

**Des instances collectives encore trop formelles**

- le **conseil des maîtres** dans les écoles est présidé par le directeur de l'école et composé de l'ensemble des maîtres et intervenants dans l'école. Il élabore le projet d'école, donne son avis sur l'organisation du service des enseignants et tous les problèmes concernant la vie de l'école ;

- le **conseil pédagogique** des établissements du second degré public, présidé par le chef d'établissement, réunit au moins un professeur principal de chaque niveau d'enseignement, au moins un professeur par champ disciplinaire, un conseiller principal d'éducation et, dans les lycées professionnels, le chef de travaux. Ces membres sont désignés par le chef d'établissement sur proposition des équipes pédagogiques parmi les personnels volontaires. Le conseil doit favoriser la concertation entre les professeurs, et prépare la partie pédagogique du projet d'établissement.

En outre, des représentants des enseignants participent aux conseils d'école dans le premier degré et aux conseils d'administration dans le second degré. Ces instances traitent toutefois plus du fonctionnement administratif que de questions pédagogiques.

Le projet d'école ou d'établissement doit définir les modalités de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux afin d'assurer au mieux la réussite des élèves au vu des particularités locales. Chaque établissement doit donc analyser son public d'élèves et se fixer sur cette base un nombre restreint d'objectifs clairs et partagés. Or le projet d'établissement, selon le diagnostic des inspections générales, est encore trop souvent trop formel et volumineux, fixant des objectifs peu ou mal hiérarchisés et se présentant comme un catalogue d'actions sans réelle cohérence. Le volet pédagogique, pourtant essentiel, est marginalisé, alors qu'il devrait permettre de se démarquer et d'affirmer l'identité de l'établissement.

Enfin, comme l'a indiqué M. Éric Debarbieux, la constitution de vraies équipes touche à la conception que se font beaucoup d'enseignants de leur métier, plus centrés sur leur discipline, et qui voient dans cette attention portée au climat scolaire une charge de plus qui vient les détourner de leur véritable métier.

(2) S'appuyer sur les pairs

**La première ressource des enseignants devrait être leurs collègues au sein de l'établissement ou de l'école**.

L'enquête internationale sur l'enseignement et l'apprentissage Talis 2013 précitée indique que si 76 % des enseignants français travaillent dans des établissements où un système de tutorat existe, **moins de 4 % déclarent avoir un tuteur**, contre 13 % en moyenne dans les pays de l'enquête. Ce tutorat ne concerne en effet que les enseignants débutants durant la première année de leur carrière, les enseignants se retrouvant ensuite « livrés à eux-mêmes ».

De même, **seuls 18 % des enseignants français déclarent recevoir des commentaires de la part des membres de l'équipe de direction** de l'établissement, contre 83 % à Singapour, et près de 8 enseignants français sur 10 n'observent jamais les cours d'autres enseignants, et ne leur fournissent donc aucun commentaire, alors que c'est le cas de moins de 5 enseignants sur 10 en moyenne dans les pays de l'enquête.

L'aménagement de lieux et de temps où les enseignants pourront se rencontrer pour réfléchir entre eux sur leur métier paraît donc ouvrir une piste intéressante.

M. Abdennour Bidar, philosophe, a ainsi indiqué[1] que « ***Les enseignants ne demandent pas tant des circulaires plus claires que le soutien d'une équipe, d'une concertation. Si, dans chaque établissement, l'équipe enseignante se réunissait régulièrement pour déterminer une attitude commune, les professeurs se sentiraient davantage engagés et soutenus***. *Nous invitons les équipes de direction à ouvrir des espaces de concertation. La réponse ne passe pas par une inflation réglementaire, mais par une réflexion sur la culture et les pratiques pédagogiques.* »

En Ontario, au Canada, des « communautés d'apprentissage professionnel » permettent aux enseignants de se réunir pour travailler sur la pédagogie, dans le cadre du « temps de préparation » ou de « gestion » hebdomadaire (de 4 heures dans le premier degré). Des heures de remplacement permettent aux enseignants de se réunir à des horaires communs. En outre, des enseignants déchargés de cours sont affectés spécifiquement à l'aide des équipes au sein des établissements. Des enseignants accompagnateurs sont ainsi nommés dans des écoles et établissements ciblés en fonction de leurs résultats aux évaluations provinciales afin d'aider les enseignants à la préparation de leurs cours ou en co-intervenant avec eux en classe. Des conseillers pédagogiques sont affectés à plusieurs écoles ou établissements, afin d'assurer des formations pour les enseignants, et d'apporter des outils de conseils plus spécialisés pour les enseignants individuellement.

Si la récente création dans le second degré de **professeurs formateurs académiques**, l'équivalent des **maîtres formateurs** existant dans le premier degré, doit être saluée, leur nombre reste encore insuffisant. Il est essentiel qu'ils interviennent également en formation continue.

---

[1] *Audition du 21 mai 2015.*

La réforme de **l'éducation prioritaire**, entrée partiellement en vigueur à la rentrée 2014[1], et qui devrait être finalisée à la rentrée 2015, offre des perspectives intéressantes. Outre un référentiel des pratiques efficaces, la réforme institue trois jours de formation continue par an en REP+, ainsi qu'un tuteur pour accueillir les enseignants débutants. De plus, chaque heure d'enseignement assurée dans un établissement REP+ est affectée d'un coefficient de pondération de 1,1.

À condition que ce travail de formation continue soit plus effectif qu'à l'heure actuelle, cette réforme devrait permettre de dégager du temps consacré au travail en équipe, nécessaire à l'organisation de la prise en charge des besoins particuliers des élèves qui y sont scolarisés et aux relations avec les parents d'élèves. Cela représentera 1 heure 30 par semaine au collège et 9 jours par an en primaire, et permettra de faire appel aux enseignants qui ont des savoir-faire en interne. Il faudra veiller à ce que le temps dégagé soit commun et à ce que cela ne se transforme pas en décharge de service comme le souhaitent certains syndicats.

Une telle organisation serait également nécessaire dans les établissements qui sans être REP+, font partie de l'éducation prioritaire.

Les obligations réglementaires de service des enseignants du second degré ont été modifiées[2], pour la rentrée 2014 s'agissant de l'éducation prioritaire, le reste des établissements étant concerné à la rentrée 2015. Outre les quinze heures de cours pour les professeurs agrégés et dix-huit heures pour les professeurs certifiés, les enseignants pourront être tenus d'effectuer dans l'intérêt du service une heure supplémentaire hebdomadaire.

Ce rythme de référence hebdomadaire ne semble pourtant pas le plus efficient, les tâches complémentaires des enseignants étant très variables selon les périodes de l'année, notamment en ce qui concerne l'orientation ou les relations avec les parents d'élèves.

Il serait donc judicieux de prévoir un volet annualisé de quelques heures par semaine dans tous les établissements du second degré pour les missions liées au service d'enseignement dont elles sont le prolongement, comme le conseil aux élèves dans le choix de leur projet d'orientation, les relations avec les parents d'élèves, le travail au sein d'équipes pédagogiques, la participation aux réunions d'équipes pédagogiques. C'est aujourd'hui déjà le cas pour le premier degré[3].

---

[1] *En 2014, on comptait 102 établissements REP+ préfigurateurs (les établissements les plus difficiles). À la rentrée 2015, il y aura 350 établissements REP+ ainsi que 781 REP.*

[2] *par deux décrets n° 2014-940 et 2014-941 du 20 août 2014.*

[3] *Outre les 24 heures de cours hebdomadaires, 108 heures annuelles sont consacrées aux tâches complémentaires au travail en classe : 60 heures pour l'aide personnalisée ou des interventions en groupes restreints auprès d'élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages ; 24 heures consacrées aux travaux en équipes pédagogiques, aux relations avec les parents, à l'élaboration et au suivi des projets personnalisés de scolarisation pour les élèves handicapés ; 18 heures d'animation et de formation pédagogiques ; 6 heures de participation aux conseils d'école.*

Il s'agissait là d'une préconisation du rapport de la Cour des comptes de mai 2013 « Gérer les enseignants autrement ». Le médiateur de l'éducation nationale recommande également dans son rapport 2014 de donner aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement la responsabilité de moduler la répartition des obligations de service des enseignants en fonction des postes occupés et des besoins des élèves, sous la supervision des directeurs départementaux et des recteurs.

Une solution budgétairement peu coûteuse mais intéressante consisterait, en reprenant la suggestion de Mme Natacha Polony[1], éditorialiste, à prendre en compte le caractère artisanal du métier d'enseignant en y développant une forme de « **compagnonnage** » consistant à ouvrir les classes aux autres enseignants afin de leur permettre de **se confronter à d'autres méthodes** : « *Comme tous les enseignants, au début de ma carrière, j'ai bénéficié d'un suivi assuré par une tutrice, laquelle d'ailleurs n'avait pas fait l'objet d'une inspection depuis au moins dix ans. Si j'ai pu prendre part, quelques fois, à sa classe, je ne me suis, en revanche, jamais rendue dans d'autres classes. Il m'a donc été impossible de me confronter à d'autres méthodes. Or, il me semble qu'il serait utile de développer* ***l'ouverture des classes****.* […] *Le tâtonnement fait partie du métier d'enseignant.* »

Lors de son déplacement à l'école primaire Berthelot à Villeurbanne[2], la délégation de la commission d'enquête avait de son côté entendu une jeune enseignante regretter qu'en sept ans de métier, elle n'ait jamais pu se rendre dans la classe d'un de ses collègues pour voir quelles pédagogies y étaient employées, faute de pouvoir se faire remplacer dans sa propre classe.

Mme Natacha Polony a cependant ajouté : « *Je suis consciente que, pour les enseignants, cette proposition est extrêmement violente. Tout professeur vit dans la crainte de voir son enseignement jugé par d'autres. Il faut donc travailler à la disparition de cette peur, car c'est en croisant les expériences que l'on parviendra à améliorer les méthodes pédagogiques.* »

*c) Promouvoir le véritable sentiment d'appartenance à l'établissement en dépit d'un système d'affectation contreproductif*

(1) Un système d'affectation coercitif et démotivant

L'affectation massive des jeunes enseignants dans les établissements les plus difficiles pose une réelle difficulté, la majorité de ces personnels s'y trouvant **affectés contre leur gré**.

Le système d'affectation fonctionne selon le principe de l'indifférenciation des postes et des compétences : tous les postes se valent et tous les enseignants sont compétents pour les occuper. Les postes qui, selon le ministère, « exigent une adéquation étroite du lien poste – compétence de la personne », constituent l'exception.

[1] *Audition du 28 mai 2015.*
[2] *Déplacement le 11 mai 2015.*

**Le système du barème**

Les critères retenus pour affecter les enseignants sont établis à partir de leur situation administrative et individuelle. Trois critères constituent des priorités de mutation : le rapprochement de conjoint, le handicap et l'exercice dans des zones à difficulté. Est également prise en compte l'ancienneté de poste et de service.

Chaque enseignant candidat à la mutation formule des vœux de postes. Chacun de ces vœux reçoit un certain nombre de points, en fonction d'une grille de critères appelée barème. Un poste permettant de se rapprocher de son conjoint donne ainsi, sous certaines conditions, 150 points, tandis que chaque année d'ancienneté de poste donne droit à 10 points pour tous les vœux formulés par un candidat, auxquels s'ajoutent 7 points par échelon. Le candidat dont le vœu totalise le nombre maximum de points est retenu pour le poste. Le traitement informatique de l'ensemble des vœux aboutit à des affectations dont l'administration ne s'écarte pas dans les faits, sauf dans de rares exceptions.

À aucun échelon de l'administration ou de l'établissement ne peuvent être pris en compte le parcours du candidat, sa carrière ou ses compétences propres. La procédure ne prévoit pas d'entretien avec le candidat. Les procédures d'affectation et de mutation ne tiennent donc compte ni de l'insertion de l'enseignant dans son établissement, ni des caractéristiques des équipes pédagogiques, ni même du contenu des projets d'établissement. Le mouvement s'impose à l'enseignant comme à son établissement d'origine et à celui d'arrivée.

Ceci aboutit à pénaliser les jeunes enseignants et les établissements les plus confrontés à la difficulté scolaire.

(a) De jeunes enseignants lâchés dans l'arène

Comme l'a montré la Cour des comptes[1], la conséquence de ce système est que les enseignants qui ont les barèmes les plus bas, généralement les enseignants débutants, se trouvent affectés dans les postes perçus comme moins attractifs, c'est-à-dire ceux de remplaçant et les postes dans les établissements confrontés aux plus grandes difficultés scolaires, dans les académies les moins attractives.

Chaque année, **65 % des enseignants débutants dans le second degré public sont affectés sur des postes en établissement difficile et de remplaçant**. **45 % sont affectés dans les académies de Versailles et de Créteil** (académies qui ne représentent que 15,9 % des effectifs enseignants du second degré), chiffre atteignant 55 % en incluant les académies d'Amiens et de Lille (pour 25,7 % des enseignants du second degré).

**Ce système a été unanimement critiqué lors des auditions, pour ses conséquences préjudiciables sur les jeunes enseignants et, par contrecoup, sur leurs élèves.**

[1] *Rapport public thématique de mai 2013 « Gérer les enseignants autrement ».*

Mme Natacha Polony, tout en reconnaissant que les jeunes enseignants pouvaient être plus motivés que leurs aînés ou faire preuve de davantage d'inventivité, a appelé à « ***arrêter de les envoyer au massacre*** ». M. Éric Debarbieux a estimé que « *Quand, dans un établissement de la banlieue parisienne, 60 % des personnels sont de très jeunes enseignants que l'on catapulte dans un lieu qui ne suscite en eux aucun sentiment d'appartenance et où ils ne connaissent personne, on crée inévitablement des difficultés.* (…) ***Envoyer comme on le fait des débutants peu ou pas formés dans les établissements les plus difficiles est criminogène****. C'est une situation que tout le monde, droite et gauche confondues, dénonce depuis des dizaines d'années.* »

Mme Maya Akkari, coordinatrice du pôle éducation de la fondation Terra Nova[1], a rappelé les conséquences de ces affectations : « *nous avons laissé filer des situations, par peur, par manque d'expérience et par manque de formation. J'ai moi-même été formatrice de jeunes enseignants, et j'ai passé des séances entières à les désangoisser. Les jeunes professeurs, qui sont statistiquement de plus en plus issus de milieux favorisés, vivent un choc social et culturel en arrivant dans les quartiers populaires. Ils ont peur et ne sont pas en mesure de tenir leurs classes. On paie aujourd'hui le prix de plusieurs années d'une politique d'affectation des jeunes titulaires dans les établissements en secteur difficile.* »

Ces affectations sont souvent très mal vécues par les jeunes enseignants, comme en témoigne le rapport du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pour 2014[2] qui indique une hausse des réclamations relatives aux questions d'affectation et de mutation de 31 % en 2014, principalement due à l'affectation de plus de 10 000 enseignants stagiaires du second degré à la rentrée 2014.

Or certaines situations très négatives peuvent perdurer des années. Mme Gabrielle Déramaux a ainsi indiqué à la commission que les enseignants avaient « *l'impression d'être maltraités par notre hiérarchie, on nous considère comme des pions, susceptibles d'être déplacés ici ou là* », en rappelant qu'après quinze ans d'enseignement, elle était encore partagée entre trois établissements sans espoir d'obtenir prochainement un poste fixe. Mme Christine Guimonnet, professeur certifié hors-classe d'histoire géographie, secrétaire générale adjointe de l'Association des professeurs d'histoire-géographie[3] , a pour sa part déclaré : « *À la direction des ressources humaines, la DRH, de l'éducation nationale, le H reste encore à inventer.* »

**Cette situation est encore aggravée par le sous-encadrement manifeste au sein de l'éducation nationale.**

[1] *Audition du 16 avril 2015.*
[2] *Rapport rendu public le 18 mai 2015.*
[3] *Audition du 28 mai 2015.*

Les documents budgétaires font état d'un « ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines » dans l'éducation nationale de 7 pour 1 000, soit un gestionnaire pour 143 agents, alors que dans le secteur privé, les services des ressources humaines représentent en moyenne 16 pour 1 000 de l'effectif géré. Le phénomène est encore plus marqué dans certaines académies, comme celle de Versailles, où, pour le second degré public, un agent traite en moyenne 490 enseignants[1].

Des aspects essentiels, parce qu'individualisés, de la gestion des ressources humaines sont laissés de côté : les parcours de carrière, la mobilité fonctionnelle ou interprofessionnelle, la formation continue, le soutien professionnel ou psychologique…

De même, ainsi que le rappelait le rapport du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pour l'année 2014, la **médecine du travail au sein de l'éducation nationale est moribonde**. Moins d'un quart des postes offerts au concours ont pu être pourvus, du fait du manque d'attractivité de la grille de rémunération. Lors de son déplacement au lycée polyvalent Faÿs à Villeurbanne[2], la délégation de la commission d'enquête a ainsi été interpellée sur l'absence de visite médicale des personnels depuis leur titularisation. Lors de ce même déplacement, les enseignants avaient d'ailleurs souhaité pouvoir avoir un retour de psychologues sur leur travail comme c'est le cas dans les classes relais. L'effort à consentir en faveur de la médecine scolaire devra donc s'accompagner d'un effort encore plus grand en faveur de la médecine du travail scolaire.

(b) Victimes collatérales du système : les élèves des établissements les plus difficiles

**Les effets cumulatifs du système se répercutent** finalement au détriment des élèves des établissements les plus confrontés aux difficultés scolaires, où la pyramide des âges des enseignants est déséquilibrée et le taux de rotation le plus élevé, avec des conséquences en termes de remplacement des enseignants.

Les écoles et établissements accueillant un public scolaire en difficulté ont une population enseignante où **les différentes catégories d'âge ne sont pas représentées de façon équilibrée**, alors que cette condition est citée par de nombreux enseignants et chefs d'établissement pour améliorer le fonctionnement de l'équipe pédagogique.

---

[1] *Rapport de la Cour des comptes de mai 2013 précité.*
[2] *Déplacement d'une délégation de la commission d'enquête dans l'académie de Lyon le 11 mai 2015.*

Le rapport de la Cour des comptes rappelait ainsi qu'en 2011, dans l'académie de Versailles, 65 % des enseignants avaient moins de 10 ans d'ancienneté dans les établissements Éclair. De même, au niveau national, les enseignants les plus expérimentés sont davantage concentrés au sud et à l'ouest de la France, dans des proportions beaucoup plus importantes dans le second degré que dans le premier degré.

De plus, ces établissements connaissent d'importantes **difficultés de remplacement**.

Une note de la Depp publiée le 10 juin 2015 indique ainsi que **22 % des postes aux concours externes sont restés vacants en 2014**, contre 14 % en 2013. Les disciplines les plus déficitaires sont les mathématiques (41 % des postes offerts non pourvus), l'anglais (23 %) et les lettres modernes (19 %).

De plus, chaque année, l'éducation nationale doit faire face à la différence entre les départs de postes et les arrivées sur postes, moins élevées que prévu en raison de multiples facteurs : désistements de lauréats de concours, reports de stage demandés par les lauréats, affectations dans l'enseignement privé, détachements, etc. Ce « **taux d'évaporation** »[1] était en 2011 de 21 % dans le second degré, et atteint des chiffres beaucoup plus considérables dans les académies les moins attractives : plus de 30 % à Lille et Versailles, 38 % à Amiens, **41 % à Créteil**. Il est peu compensé par les réintégrations non prévues de titulaires. En 2011, **dans le second degré, le taux de couverture des postes était de 62,3 %, et seulement de 51 % pour les postes implantés en zone d'éducation prioritaire (ZEP) et 46,5 % dans les établissements les plus sensibles**.

**Pour pourvoir les postes demeurés vacants, le ministère recourt à des affectations provisoires, soit de remplaçants, soit d'enseignants contractuels**, ce qui a pour conséquence de décaler jusqu'à la rentrée, voire au-delà, la couverture des postes vacants.

Ces solutions sont peu satisfaisantes : l'appel à des remplaçants à l'année a un impact sur le potentiel de remplacement disponible pour les suppléances de plus courte durée.

La Cour des comptes concluait que « *cette situation rend le remplacement coûteux, conduit le ministère à faire appel à des enseignants contractuels et limite in fine les possibilités de remplacement effectif.* »

[1] *Cf Rapport de la Cour des comptes de mai 2013 précité.*

**Les dispositifs de remplacement**[1]

Dans le premier degré public, le remplacement des absences de courte durée (moins de 15 jours), comme de longue durée (plus de 15 jours), est assuré par des enseignants affectés spécifiquement au remplacement[2].

Dans le second degré public, seul le remplacement des absences de longue durée est assuré, discipline par discipline, par des enseignants titulaires, appelés « TZR » (titulaires sur zones de remplacement). En l'absence de titulaire disponible, le rectorat peut faire appel à un contractuel. Le remplacement des absences de courte durée est prioritairement assuré, selon le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005, soit par un autre professeur de l'établissement, soit par le professeur absent lui-même qui peut rattraper son cours.

Il ne peut être fait appel à des enseignants en poste en établissement pour assurer les remplacements, sauf en recourant à des heures supplémentaires relevant du volontariat, que ces enseignants assurent ou non l'intégralité de leur service sur l'ensemble de l'année.

Elle expliquait en outre la différence entre la perception des familles et l'indication par le ministère d'un taux de remplacement de 94 % des absences par des indicateurs incomplets, ne prenant en compte que les congés de maladie et pour maternité, à l'exclusion de tout autre motif (autorisation d'absence pour un motif personnel ou syndical, etc.), excluant les absences de moins de quinze jours dans le second degré, alors qu'elles représentent les neuf dixièmes du nombre d'absences, et près d'un tiers des journées d'absence[3], et non systématiquement renseignés.

Dans le cadre d'un protocole défini dans chaque établissement du second degré[4], les enseignants peuvent être mobilisés pour un remplacement de courte durée (inférieure ou égale à deux semaines), conformément à leurs qualifications dans la limite de 5 heures supplémentaires par semaine et de 60 heures par année scolaire. Le chef d'établissement doit rechercher en priorité l'accord des enseignants. Ceci permet de pallier les absences prévisibles telles que celles liées à la participation à la formation continue ou à un jury.

À la rentrée 2015, **les enseignants du second degré pourront être tenus d'effectuer dans l'intérêt du service une heure supplémentaire hebdomadaire**. Cette modification de leurs obligations réglementaires de service[5] pourrait être utilisée pour remplacer les heures de cours des professeurs absents.

---

[1] *Rapport de la Cour des comptes de mai 2013, « Gérer les enseignants autrement ».*
[2] *Qui représentent en 2014 8 % des emplois d'enseignants.*
[3] *Le ministère estimait que le remplacement de ces absences était de 18,3 % du 1er septembre 2010 au 31 mai 2011.*
[4] *Décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 relatif au remplacement de courte durée des personnels enseignants dans les établissements d'enseignement du second degré.*
[5] Cf. *Décrets n° 2014-940 et 2014-941 du 20 août 2014.*

**Votre rapporteur regrette toutefois que cette heure supplémentaire ne soit pas annualisée**, ce qui garantirait une plus grande souplesse, les besoins de remplacement connaissant de fortes variations saisonnières, avec un pic hivernal. La Cour des comptes évoquait ainsi le cas du Land de Berlin, où le chef d'établissement peut faire appel aux trois heures mensuelles prévues dans le service de l'enseignant pour assurer des remplacements. À la fin de l'année, le décompte des heures de chaque enseignant est effectué : les heures réalisées au-delà des heures programmées sont payées en plus ; inversement, les heures non faites ne sont pas payées.

En tout état de cause, la commission d'enquête insiste sur l'importance du remplacement des professeurs absents, qui contribue très largement à nourrir la défiance des familles vis-à-vis de l'éducation nationale, notamment dans les zones les plus défavorisées, et d'accréditer l'impression de « compter moins que les autres ».

### PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

⇨ **Obligation de remplacement des enseignants**

*(mesure couplée à l'interdiction d'affecter en zone difficile des enseignants débutants, sauf demande de l'intéressé - cf. infra)*

**La proportion élevée de personnels contractuels, et donc moins bien formés, dans certains établissements constitue également une source de crispation majeure.**

Une note de la Depp publiée en mai 2015 indique qu'en 2013, **les non titulaires[1] représentaient 7,5 % des effectifs enseignants du second degré**, soit une augmentation de 2,6 points en 10 ans. Les enseignants non titulaires représentent 7,6 % des enseignants de collèges et de Segpa, 4,9 % de LEGT, mais 11,7 % en lycées professionnels. En France métropolitaine, la part des enseignants non titulaires est la plus élevée dans les académies de Corse (11,9 %) et de Créteil (11,1 %). Ils sont également plus jeunes que la moyenne des enseignants (38,7 ans). Ce taux de 7,5 % ne constitue cependant qu'une moyenne, les établissements les plus difficiles étaient les plus touchés.

---

[1] *Qui sont à 90 % des contractuels, contre 5 % pour de vacataires (pour un service annuel inférieur à 200 heures) et 5 % de maîtres auxiliaires.*

Le Sénat ne peut rester insensible à ces chiffres, car comme l'a souligné Mme Maya Akkari, coordinatrice du pôle éducation de la fondation Terra Nova[1], cette situation reflète une profonde inégalité de traitement entre tous les territoires : « *Il faut des mesures draconiennes pour rétablir l'égalité dans tous les territoires.* ***Je prends l'exemple d'un établissement en réseau d'éducation prioritaire*** *dans le XVIII*^e^ *arrondissement de Paris, où je suis adjoint au maire d'arrondissement en charge de la politique de la ville, et dans lequel* ***un tiers des enseignants est contractuel****. Il en est de même à Bondy-Nord pour les enseignants de mathématiques.* ***Cette situation n'existe pas dans les établissements de centre-ville****.* »

S'agissant du premier degré, la situation est un peu différente puisque les enseignants exercent en principe dans la région qu'ils ont choisie, les concours de recrutement étant académiques et non nationaux.

Cependant, le ratio « nombre de candidats sur nombre de postes offerts » est très différent selon le degré d'attractivité des académies. Entre 2003 et 2012, le **nombre de candidats présents aux épreuves était ainsi de 2,5 par poste dans l'académie de Créteil**, de 3,4 à Versailles, contre 7,5 à Toulouse[2]. On comptait 1 611 admissibles au premier concours externe 2014-2015 de l'académie de Créteil pour 1 540 postes offerts. Si un second concours exceptionnel de 500 postes a été ouvert, il est à craindre que la rentrée 2015 se traduise par un recours massif à des contractuels. En effet, pour tenir compte de ces difficultés structurelles, un arrêté du 2 février 2012 a autorisé les recteurs à recruter des agents non titulaires. Cette possibilité a été mise en œuvre essentiellement dans l'académie de Créteil et concerne une centaine d'emplois équivalents temps plein.

Au cours de ses travaux, la **question de l'encadrement et de la formation des contractuels** a été évoquée à de nombreuses reprises devant la commission d'enquête, notamment lors de la visite de l'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR)[3], les stagiaires rencontrés ayant particulièrement insisté sur les difficultés suscitées par l'entrée dans le métier des contractuels (qui représentent parfois plus de 30 % dans certaines filières et académies), et souhaité qu'ils bénéficient de la formation nécessaire, antérieurement à la prise de fonction, et fassent l'objet d'un accompagnement par un tuteur.

Les académies les moins attractives connaissent en outre un **taux de rotation très important**, les enseignants en début de carrière souhaitant rejoindre des affectations répondant mieux à leurs attentes.

---

[1] *Audition du 16 avril 2015.*
[2] *Rapport de la Cour des comptes de mai 2013.*
[3] *Déplacement d'une délégation de la commission d'enquête à Poitiers le 18 mai 2015.*

La Cour des comptes indiquait ainsi que 45 % des enseignants du second degré ayant reçu leur première affectation en 2001 avaient changé d'académie au bout de 10 ans de carrière. Les établissements qui connaissent la plus grande difficulté scolaire, et qui comptent le plus de jeunes enseignants, souffrent donc d'une instabilité de leurs équipes pédagogiques beaucoup plus forte au détriment des élèves.

M. Alain Anton[1], proviseur, a évoqué ces « **professeurs RER** » « *souvent frais émoulus de leur province,* [arrivant] *la boule au ventre à la rentrée, avec comme seul objectif d'être mutés ailleurs. D'autant que le barème des points autorisait la mutation au bout de trois ans de service, transformant les ZEP en purgatoire de l'école laïque* ». Or, les jeunes professeurs « *n'arrivent à s'intégrer que s'ils entrent dans des équipes où il y a des projets. Or les projets pédagogiques - et il y en a quantité de très beaux - ne tiennent la route que s'ils sont portés par une équipe stable* ».

Afin de fidéliser les équipes, la réforme de l'éducation prioritaire applicable à la rentrée 2015 prévoit des rencontres avant la prise de poste, une visite du quartier dans lequel est implanté l'établissement, ainsi qu'un tutorat des jeunes enseignants par l'un de leurs pairs. Si ces mesures vont dans le bon sens, elles paraissent très insuffisantes à la commission d'enquête.

S'agissant du premier degré, les enseignants souhaitant au cours de leur carrière être mutés dans une région plus attractive éprouvent de grandes difficultés. Selon le rapport du médiateur précité, seule 1 demande sur 5 au titre de la rentrée scolaire 2015 devrait être satisfaite. Depuis 2005, le taux de satisfaction a diminué de 21 points. Si cette situation dure trop longtemps, elle ne peut que se traduire que par une baisse de motivation des enseignants très préjudiciable à leurs élèves.

(c) Sortir du cercle vicieux

Le système actuel d'affectation des jeunes enseignants se présente en définitive comme un cercle vicieux dont la seule issue réside dans l'appel à des contractuels qui, en lui-même, fait problème…

Si ce diagnostic est partagé, les marges de manœuvre sont faibles, le ministère et les organisations d'enseignants se montrant très attachés au barème, qui permet au bout de quelques années de « purgatoire » de rejoindre un poste dont les intéressés ne veulent plus être délogés.

---

[1] *Audition du 21 mai 2015.*

D'autre part, l'individualisation des décisions est souvent perçue par les représentants du personnel comme une source d'arbitraire et d'inégalité de traitement, ce qui conduit à renforcer le recours à des procédures à caractère automatique (affectation, notation, promotion).

La solution consistant à s'inspirer du mode de recrutement des fonctionnaires territoriaux, qui repose sur un concours national, dont la réussite ne garantit pas l'affectation dans un poste, mais ouvre une période de trois ans pendant laquelle le lauréat postule à des emplois ouverts dans une collectivité sur une liste nationale, la collectivité intéressée le recrutant ensuite au vu de son dossier et à l'issue d'un entretien, apparaît largement comme un repoussoir pour les enseignants, ainsi que l'a très clairement exprimé Mme Christine Guimonnet, membre de l'Association des professeurs d'histoire-géographie[1].

En revanche, la commission d'enquête a été plus convaincue par les propos de M. Éric Debarbieux et M. Luc Ferry, ancien ministre de l'éducation nationale[2], reprenant une préconisation de la Cour des comptes relative au caractère national du concours d'enseignant du second degré.

Elle consisterait à supprimer le caractère national des concours d'enseignants du second degré et à recruter les enseignants du second degré dans un cadre académique, sur la base d'épreuves nationales, comme c'est déjà le cas pour le premier degré.

Néanmoins, la commission d'enquête ayant conscience des difficultés auxquelles se heurterait une telle réforme, se limitera pour l'heure à préconiser d'interdire d'affecter en zone difficile les enseignants néo-titulaires, à moins qu'ils en fassent expressément la demande.

### PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

⇨ **Interdiction d'affecter en zone difficile des enseignants débutants** sauf demande de l'intéressé

*(mesure couplée à l'obligation de remplacement - cf. supra)*

---

[1] *Audition du 28 mai 2015.*
[2] *Audition du 12 mars 2015.*

(2) Reconnaître et valoriser l'engagement des personnels

M. Loys Bonod a, lors de son audition par la commission d'enquête, appelé à appliquer aux enseignants l'injonction de bienveillance prévue pour les élèves : « *Pour que les équipes soient stables, il faut les choyer, afin qu'elles se sentent bien dans les établissements difficiles. Il faudrait, par exemple, leur accorder* ***une petite remise de service, de quelques heures****, sans exiger quoi que ce soit en contrepartie, comme c'est le cas actuellement où on n'hésite pas à culpabiliser les équipes de ne pas bien faire leur travail. Il faut leur prévoir des* ***emplois du temps aménagés pour qu'elles puissent respirer****. Cette "respiration" est nécessaire pour donner envie aux enseignants de rester dans ces établissements.* ***Ce ne sont pas nécessairement des primes, de l'argent ou des points pour partir qui permettront le maintien des équipes. Je le redis, elles doivent se sentir bien et être choyées.*** *Si j'avais ressenti cela, si je m'étais senti soutenu, si on m'avait valorisé en tant que professeur au lieu de me culpabiliser, je serais sans doute resté dans ces établissements.* »

Indépendamment des avantages indemnitaires et des facilités particulières d'exercice pouvant être accordés aux enseignants les plus exposés, il conviendrait de permettre à ceux qui le souhaitent d'accéder à des responsabilités spécifiques et de mieux progresser dans leur carrière.

Cela peut aussi être un **facteur d'apaisement du climat scolaire et des tensions entre chefs d'établissement et enseignants**, comme l'indiquait M. Jean-Michel Blanquer, ancien directeur général de l'enseignement scolaire, actuellement directeur général du groupe ESSEC[1] : « *nous avons un système infantilisant* (…) *D'où les situations paradoxales dans lesquelles nous nous trouvons : notre système est à la fois très protestataire et très hiérarchisé. C'est de l'inverse que nous avons besoin : un système qui responsabilise et qui soit moins protestataire.* » (…) « ***les organigrammes sont beaucoup trop souvent en râteau avec, d'un côté, le chef d'établissement, de l'autre, la salle des professeurs****. Une des clefs d'évolution est une* ***gouvernance*** *beaucoup* ***plus collective****, un système plus partagé, où les professeurs prennent des responsabilités, éventuellement à tour de rôle. L'équipe de direction ne doit pas être constituée d'une ou deux personnes, mais de dix personnes, par exemple, incluant tel professeur devenu doyen des lettres, tel autre devenu responsable des études pour la classe de sixième, tel autre de cinquième, de quatrième, de troisième, pour créer une vraie communauté responsabilisée, qui fasse le lien avec l'ensemble des professeurs.* »

Si ces fonctions de coordination par niveaux d'études sont **couramment mises en place dans l'enseignement catholique sous contrat**, la fonction de coordinateur ou de doyen d'une discipline d'enseignement **n'existe pas de façon générale dans l'enseignement public**, pas plus que celle de coordinateur d'un niveau d'enseignement (par exemple, responsable des classes de 3ème dans les collèges) ou d'un cycle d'enseignement.

[1] *Audition du 26 mars 2015.*

Certes, en lycée professionnel ou technologique, un professeur peut accéder aux fonctions de chef de travaux, avec pour missions principales de favoriser les relations avec les entreprises du bassin d'emploi et de gérer l'équipement nécessaire au déroulement des cours.

De même, la fonction de « préfet des études », renommée « coordinateur de niveau », a été introduite en 2010[1] dans les établissements Éclair, afin de renforcer le suivi des élèves des établissements difficiles au collège et dans les classes de seconde des lycées généraux, technologiques et professionnels. Son rôle est d'impulser, sur un niveau donné, une dynamique d'équipe, de participer à des actions favorisant la liaison entre le primaire et le collège, le collège et le lycée, de mettre en place des suivis individualisés des élèves et de développer les relations avec les parents et les partenaires. Cependant, ils s'adressent avant tout aux élèves et à leurs parents, et non aux autres enseignants.

Ce système de responsabilités intermédiaires entre l'ensemble des enseignants et la direction de l'établissement **existe en revanche dans de nombreux pays**.

Lors de son déplacement **en Suisse** les 7 et 8 mai, la délégation de la commission d'enquête a pu observer cette organisation au sein du Gymnase Auguste Picard de Lausanne - l'équivalent d'un établissement secondaire français -, où plusieurs enseignants assurent, en parallèle de leurs fonctions, des fonctions administratives ou d'encadrement, bénéficiant à cette fin d'une décharge d'heures de cours : des doyens sont nommés par champ disciplinaire, pour piloter les équipes éducatives et gérer les difficultés des élèves, les absences, le contact avec les familles, etc. Ces fonctions peuvent ensuite les conduire à être recrutés comme directeur, puisque ces derniers sont recrutés sur profil parmi d'anciens enseignants ayant préalablement assumé d'autres charges à responsabilité.

Cette organisation par groupes disciplinaires avec un responsable élu parmi ses pairs servant de référent pour ses collègues et le directeur de l'établissement a également un **objectif de régulation par les pairs des pratiques pédagogiques**. Cette **auto-évaluation**, comme dans la recherche, s'explique par l'absence de corps d'inspection en Suisse. L'auto-évaluation oblige les intéressés à se donner eux-mêmes des indicateurs, à se fixer des objectifs liés aux types d'élèves mais respectant aussi les objectifs nationaux, sur la base du projet d'établissement. L'auto-évaluation a l'avantage d'être en prise directe, sur une longue durée, avec les pratiques concrètes des enseignants. Potentiellement mieux acceptées que les préconisations d'un organe de contrôle extérieur, ses conclusions partagées devraient être moins ignorées.

---

[1] *Circulaire du 7 juillet 2010.*

En France, l'académie de Strasbourg expérimente avec succès depuis la rentrée 2006 un dispositif de ce type, qui reste optionnel pour les établissements du second degré, dotés d'un guide d'auto-évaluation suffisamment souple pour laisser place à une certaine inventivité du terrain.

La commission d'enquête est favorable à la généralisation de cette pratique.

Les décrets du 20 août 2014 précités ont consacré la possibilité pour les enseignants qui exercent dans un établissement public d'enseignement du second degré, à l'exception de ceux assurant un service complet dans les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), d'accomplir, avec leur accord et pour répondre à des besoins spécifiques, des **missions particulières, soit au sein de leur établissement, soit à l'échelon académique** sous l'autorité du recteur. Les missions prises en charge peuvent l'être pour la durée de l'année scolaire ou de manière ponctuelle.

Sont concernées la **coordination de cycle d'enseignement**, **de niveau d'enseignement**, la coordination de discipline, la coordination des activités physiques, sportives et artistiques, le tutorat des élèves en lycée, afin de les aider pour leur orientation. En outre sont prévus des référents culture, décrochage et numérique.

Peuvent également en relever d'autres missions d'intérêt pédagogique et éducatif qui s'inscrivent notamment dans le cadre du projet d'établissement (partenariats de l'établissement avec des établissements scolaires à l'étranger, des entreprises, etc., coordinations diverses par exemple de la vie lycéenne), ou plus ponctuellement, en fonction des besoins spécifiques de l'établissement.

À cet effet, une nouvelle indemnité dite « **indemnité pour mission particulière** » (IMP)[1] se substitue aux régimes indemnitaires spécifiques existants[2] à la rentrée 2015, ainsi qu'à la rétribution en heures supplémentaires effectives (HSE) des activités autres que de face-à-face pédagogique susceptibles d'être confiées aux enseignants.

Cette enveloppe est répartie par les recteurs entre les établissements en fonction des orientations ministérielles, des priorités académiques et des caractéristiques des établissements. Après avis du conseil pédagogique, les projets d'attribution sont présentés pour avis par le chef d'établissement au conseil d'administration, en fonction du projet d'établissement.

---

[1] *Prévue par le décret n° 2015-475 du 27 avril 2015 et la circulaire n° 2015-058 du 29 avril 2015.*

[2] *régis par le décret n° 2010-1065 du 8 septembre 2010 instituant une indemnité pour fonctions d'intérêt collectif (Ific) et par le décret n° 2011-1101 du 12 septembre 2011 instituant une indemnité spécifique en faveur des personnels exerçant dans les Éclair (part modulable de l'indemnité Éclair).*

Le montant de l'indemnité annuelle s'échelonne de 312,50 € à 3 750 €, en fonction de la charge effective de travail et des conditions dans lesquelles elles sont exercées, la circulaire indiquant pour chaque type de mission une fourchette indemnitaire[1].

Des possibilités de décharge sont en outre prévues pour les missions exercées au sein des rectorats.

La commission d'enquête soutient cette volonté d'accorder plus de responsabilités les enseignants, et souhaite que ces missions soient mieux prises en compte dans le parcours professionnel.

Néanmoins, au regard des difficultés rencontrées par l'éducation nationale, il importe en priorité que l'enseignant se trouve devant sa classe, ce qui exclut des possibilités de décharge pour les missions exercées au sein des établissements.

*d) Renforcer l'autonomie des chefs d'établissement*

Dans un rapport paru fin mars 2015 intitulé « Des écoles pour les apprenants du XXI^ème^ siècle », qui synthétise les dernières études publiées par l'instance internationale, Talis et Pisa, l'OCDE a identifié parmi les trois piliers de l'école : des chefs d'établissement énergiques, des enseignants confiants et des méthodes novatrices.

Or le rôle du chef d'établissement a connu une profonde mutation.

Outre ses fonctions administratives traditionnelles, la mise en œuvre du socle commun de connaissances, de compétences et de culture, la réforme du lycée et maintenant du collège, le développement du travail collectif et de l'interdisciplinarité ont contribué à accroître son rôle d'animation pédagogique.

Cela nécessite de sa part de souder les équipes, de les accompagner et de les faire travailler ensemble. L'autonomie suppose en effet de bâtir des projets collectifs et de prendre le temps d'établir un diagnostic partagé avec toute l'équipe, pour que la confiance s'instaure et que l'autonomie des établissements n'apparaisse pas comme susceptible de porter atteinte à la liberté pédagogique des enseignants, reconnue à l'article L. 912-1-1 du code de l'éducation[2]. La clé est de convaincre les personnels.

---

[1] *De 625 à 2 500 euros pour la coordination de discipline, de 625 à 2 500 euros pour la coordination de cycle d'enseignement, de 1 250 euros à 3 750 euros pour la coordination de niveau d'enseignement, de 1 250 euros à 3 750 euros pour le référent ressources et usages pédagogiques numériques, de 312,50 euros à 625 euros pour le tutorat des élèves en lycée et de 625 à 2 500 euros pour le référent décrochage.*

[2] *La liberté pédagogique de l'enseignant s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection. Le conseil pédagogique prévu à l'article L. 421-5 ne peut porter atteinte à cette liberté.*

L'ensemble des professeurs entendus par la commission a souligné l'importance du chef d'établissement : « *quand le chef va, tout va* ». Il a un rôle déterminant pour arriver à cet « effet établissement » tant recherché, ces 20 % qui permettent de lutter contre les déterminismes sociaux.

Là où les équipes sont en confiance, elles restent sur place, comme l'a confirmé M. Loys Bonod, professeur de lettres certifié, auteur du blog La vie moderne[1] : « *L'établissement dans lequel je suis resté le plus longtemps avait un chef d'établissement à poigne, qui se manifestait, qui venait dans la cour, qui rencontrait les élèves, qui, tout simplement, était connu de ces derniers. Dans un établissement difficile, la nomination d'un bon chef d'établissement permet déjà d'engager une remise en ordre, de relancer les choses.* »

Au cours de ses déplacements à Toulouse et Montfermeil[2], la délégation de la commission d'enquête a pu apprécier lors des visites des collèges Rosa Park et Vauquelin et du cours Alexandre Dumas combien le chef d'établissement pouvait être moteur, au sein de la communauté éducative, dans le lancement de projets autour de l'apprentissage de la citoyenneté et du vivre ensemble.

Or si l'émergence d'une véritable équipe pédagogique repose donc très largement sur le rôle d'impulsion et de pilotage de son chef, le statut du directeur d'école, dans le premier degré, ou du chef d'établissement, dans le second degré, ne leur confère pas la légitimité nécessaire pour assumer cette fonction.

(1) Régler le problème spécifique et statuaire des directeurs d'école

Dans le premier degré, les conditions d'une véritable autonomie collective des équipes éducatives dans les écoles ne sont pas encore réunies, étant donné l'absence de personnalité juridique des écoles (elles n'ont pas le statut d'établissement public local d'enseignement - EPLE), la position statutaire très faible du directeur d'école et la double compétence des communes et des inspecteurs d'académie.

En effet, le directeur d'école reste un enseignant chargé de la bonne marche de l'école en général, de l'animation de l'équipe pédagogique, de l'organisation des classes et du temps de service de ses collègues et des autres personnels intervenant dans l'école[3]. Il reste perçu comme un collègue par les autres enseignants, dont il n'est pas le supérieur hiérarchique, en d'autres termes il n'est qu'un « primus inter pares ».

C'est en définitive l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de circonscription qui cumule la compétence d'inspection sur les enseignants de cette zone, le rôle de supérieur hiérarchique et de représentant unique de l'éducation nationale à l'échelle de la circonscription.

---

[1] *Audition du 26 mars 2015.*
[2] *Déplacements des 9 et 10 mars et du 1er juin 2015.*
[3] *Décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école.*

**La commission d'enquête estime que cette situation ne peut plus durer.**

Elle propose donc de reconnaître un statut de chef d'établissement aux directeurs d'école, ce qui implique, par conséquent, de conférer le statut d'établissement public local d'enseignement aux écoles.

Cela nécessitera une revalorisation de leur grille indiciaire, ce qui serait une mesure de justice au regard de la sous-rémunération patente des enseignants du premier degré par rapport aux autres pays de l'OCDE, dénoncée à plusieurs reprises lors des auditions de la commission d'enquête. M. Laurent Bigorgne, directeur de l'institut Montaigne[1], a ainsi indiqué : « *les plus gros retours sur investissement se font dans les premiers âges de la vie. Et pourtant, par rapport à la moyenne de l'OCDE, on continue en France à sous-financer la rémunération des maîtres exerçant dans les écoles maternelles, à hauteur de 20 % ; même chose pour l'école primaire ; la situation est meilleure au collège et nous surfinançons le lycée à hauteur de 30 %. Inversons la courbe, en supprimant les financements inutiles.* »

## PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**⇨ Instituer un véritable statut de directeur d'école dans l'enseignement primaire**

(2) Donner aux chefs d'établissement des leviers de gestion des ressources humaines

Dans le second degré, les chefs d'établissement ont autorité sur les personnels et organisent leur service, notamment les emplois du temps. Par ailleurs, le choix des missions pouvant entrer dans le cadre des indemnités pour mission particulière leur donne une responsabilité certaine, mais leur montant reste fixé par le rectorat.

Deux compétences essentielles en matière de ressources humaines leur échappent largement : la notation et le recrutement.

(a) Confier aux chefs d'établissement la notation individuelle de leurs enseignants

Le chef d'établissement ne dispose pas du pouvoir d'inspection et sa légitimité est en ce domaine partagée avec celle de l'inspecteur qui, pour de nombreux enseignants, reste la seule véritable autorité en raison de ses compétences disciplinaires.

---

[1] *Audition du 2 avril 2015.*

L'enquête Talis 2013 a d'ailleurs montré que seuls 8 % des principaux français déclaraient assister fréquemment aux cours dispensés dans leur établissement.

La notation pédagogique dépendant des inspecteurs (sur 60 points) est pourtant complétée par une notation administrative sur la manière de servir (sur 40 points) relevant du chef d'établissement. Cette note chiffrée est encadrée, selon l'ancienneté, d'une appréciation sur trois critères (ponctualité/assiduité, activité/efficacité, autorité/rayonnement), et d'une appréciation littérale limitée en nombre de caractères.

Pour chaque corps, une grille nationale de référence établie par circulaire annuelle limite les écarts possibles en liant qualité et ancienneté, ce qui contribue à lui ôter toute signification. Par ailleurs, dans le seul cadre du processus de changement de grade, une demande d'avis hiérarchique est soumise au chef d'établissement, ce qui permet de bloquer la promotion d'enseignants dont la valeur professionnelle est jugée très insuffisante.

Le rapport de la Cour des comptes de mai 2013 précité soulignait la perte de sens de la note administrative, en indiquant que pour l'académie de Lille en 2011, sur 72 avis défavorables, 38 concernaient des personnels dont la note administrative était supérieure ou égale à 38 sur 40, alors que les avis et les notes avaient tous deux été établis par la même personne.

De nombreux systèmes étrangers ont fait le choix inverse (Pays-Bas, *Land* de Berlin, Ontario, Corée ou Finlande), et considèrent que le chef d'établissement, ancien enseignant, est le mieux à même d'évaluer le travail en classe des enseignants, quelle que soit leur discipline d'enseignement.

La commission d'enquête estime donc indispensable de **donner au chef d'établissement le pouvoir de notation individuelle** des enseignants au terme d'un entretien annuel.

(b) Favoriser le recrutement direct des personnels en élargissant les postes à profil

Pour les chefs d'établissement, la plus utile des libertés serait de leur laisser une large marge de choix de leurs enseignants, comme cela se pratique en Grande-Bretagne ou en Suisse, même si ces deux systèmes sont évidemment très éloignés du modèle français.

- En Suisse, comme a pu le constater la commission d'enquête[1], les enseignants sont recrutés, tant dans le primaire que dans le secondaire, par le directeur, chargé en amont de définir le profil du poste. Le directeur est le responsable hiérarchique de tout le personnel et le responsable pédagogique de son établissement. Les enseignants sont salariés et non fonctionnaires, et ne sont donc soumis à aucune procédure d'affectation verticale.

Un tel système existe déjà en France, et a prouvé son efficacité, puisque les **chefs des établissements privés sous contrat** avec l'État peuvent recruter leurs adjoints, les intendants et les enseignants.

Le principal avantage est de s'assurer que les professeurs exercent dans l'établissement de leur plein gré et en toute connaissance de cause et que **les équipes partagent des valeurs communes**, puisque le projet d'établissement est connu à l'avance. Ce sentiment d'appartenance est primordial : c'est l'élément clé qui incite à s'impliquer et qui contribue à stabiliser les équipes.

- Dans le secteur public, les chefs d'établissement n'ont compétence pour recruter des enseignants que sur quelques **postes spécifiques dits « à profil »**. Le profilage des postes permet aux personnes intéressées par le projet d'établissement de candidater sur des postes vacants dans et hors de leur académie d'affectation.

Cependant, ces postes à profil ne représentaient **que 6,1 % de l'ensemble des postes enseignants à la rentrée 2012**[2] et restaient essentiellement cantonnés aux structures d'enseignement spécifiques : classes spécialisées (CLIS et ULIS), réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), classe relais dans le premier degré, classe préparatoire aux grandes écoles, section de technicien supérieur préparant au BTS et sections internationales, européennes ou artistiques dans le second degré.

Lors de son déplacement à l'école Hélène Boucher à Mons-en-Barœul[3], qui constitue un établissement public expérimental, la commission d'enquête a ainsi pu constater que le dynamisme de l'équipe éducative tenait en large part au fait que les enseignants étaient recrutés sur profil et en fonction d'un véritable projet.

Il en est de même de l'internat d'excellence de Sourdun[4], qui accueille en priorité les élèves scolarisés en zone urbaine sensible originaires de l'académie de Créteil. 30 des 50 professeurs constituent le noyau stable de cet établissement, qui ne connait un taux de rotation que de sept enseignants par an en moyenne.

---

[1] *Déplacement d'une délégation de la commission d'enquête à Lausanne les 7 et 8 mai 2015.*
[2] *Rapport de la cour des comptes de mai 2013, « Gérer les enseignants autrement ».*
[3] *Déplacement du 13 avril 2015.*
[4] *Déplacement du 1er juin 2015.*

Le ministère a ouvert, par une circulaire du 7 juillet 2010 et une note de service du 30 janvier 2012, les recrutements sur profil pour tous les postes situés dans les établissements difficiles du dispositif « Éclair ». Le rapport IGEN/IGAENR de juillet 2012 sur l'élargissement des CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) aux Éclair (écoles, collèges, lycée pour l'ambition, l'innovation et la réussite) a tiré un bilan mitigé de cette réforme. Il a observé que sur les 1 080 postes à profils ouverts en 2012, seuls 584 avaient été pourvus, avec une attractivité différente selon les académies : 70% de postes pourvus à Aix-Marseille, mais seulement 35 % à Amiens, ce qui l'a conduit à s'interroger sur les motivations des candidatures : un réel intérêt pour l'éducation prioritaire ou une aubaine pour rejoindre une région très demandée ? Ainsi, 15 % des postes n'ont donné lieu à aucune candidature, et un grand nombre de candidatures ont été jugées inadaptées. Il est vrai, cependant, qu'aucune mesure incitative spécifique n'était prévue.

Comme l'a souligné M. Éric Debarbieux[1], « *La réforme dite Éclair, qui permettait aux proviseurs de certains établissements de recruter certains enseignants sur profil, allait dans le bon sens.* ***C'est un tournant que beaucoup de pays ont pris, et qu'il est vain de dénoncer comme un complot néolibéral contre l'école.*** » M. Luc Chatel, ancien ministre de l'éducation nationale, puis de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative[2], a également indiqué que « *Lorsque vous entrez dans un collège, vous voyez tout de suite s'il est bien tenu, si chacun adhère à un projet, si le chef d'établissement est respecté de ses enseignants. C'est possible avec plus d'autonomie. De cette idée venait le programme Éclair, qui autorisait les principaux de 300 collèges à recruter leur équipe pédagogique. Certains enseignants veulent aller dans les établissements difficiles, non pour la prime, mais parce que cela les passionne.* »

Il est toutefois regrettable que le profilage des postes ne corresponde plus qu'aux postes de direction en REP+. La pratique de certaines académies comme celle de Lille, qui a mis en place pour le second degré une commission de recrutement pour les professeurs REP+ qui candidatent au mouvement, devrait être encouragée. Cette commission regroupe deux chefs d'établissement et un IA-IPR. Lorsqu'elle donne un avis favorable, l'enseignant se voit attribuer une bonification forfaitaire de points pour travailler en REP+. Il n'y a pas de recrutement sur profil, mais la procédure d'affectation est orientée par cette phase préalable.

**Un élargissement du nombre de postes à profil ne peut toutefois s'envisager que si la reconnaissance de l'engagement des enseignants choisissant les postes les plus difficiles est réellement assurée**. La Cour des comptes recommandait ainsi de prévoir une forte revalorisation des postes les plus confrontés à la difficulté scolaire, qu'il s'agisse des indemnités, des décharges horaires ou des conditions de travail.

[1] *Audition du 28 mai 2015.*
[2] *Audition du 12 mars 2015.*

La réforme de l'éducation prioritaire en 2015 a prévu une revalorisation de l'indemnité annuelle de 1 156 euros actuellement versée aux enseignants de l'éducation prioritaire, de 50 % pour tous, et de 100 % pour les enseignants exerçant en REP+. Cette indemnité pourra être cumulée avec une indemnité supplémentaire pour les enseignants assumant des fonctions d'intérêt collectif (IMP). En outre, sont prévus un accès prioritaire à la hors-classe et un accès privilégié à la classe exceptionnelle.

Ces incitations financières sont-elles réellement attractives, si on les rapporte aux contraintes et aux difficultés qu'elles sont censées compenser ? Votre rapporteur en doute fort. Ce point est pourtant essentiel, afin que l'interdiction d'affecter les jeunes enseignants dans les établissements REP+ contre leur gré préconisée par la commission d'enquête ne se traduise pas *in fine* par un recours encore plus massif aux personnels contractuels dans ces établissements.

Le rapport de la Cour des comptes indiquait que « *Les difficultés éventuelles d'extension de ce système de postes à profil à une échelle plus importante ne sauraient être ignorées : risque de multiplication et de concentration des candidatures, moyens supplémentaires pour l'examen individualisé des candidats. Elles ne doivent pas pour autant être surestimées, comme le montre le système d'affectation dans l'enseignement catholique sous contrat.* »

En effet, dans l'enseignement catholique sous contrat, l'affectation se déroule entièrement sur avis du chef d'établissement, alors même qu'environ 15 % des effectifs enseignants nationaux sont concernés. En 2011, 18 000 affectations ont été ainsi effectuées, premier et second degrés confondus, hors affectation des stagiaires, ce qui équivaut à la moitié des affectations réalisées dans toute la France lors du mouvement intra-académique du second degré public. Le nombre d'entretiens cité par les enseignants en vue d'obtenir un poste est d'un à deux en moyenne.

## PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**⇨ Renforcement de l'autonomie des chefs d'établissement, en leur donnant un droit de regard sur le recrutement des nouvelles équipes, dans le respect des règles de la Fonction publique**

(3) Muscler la formation des directeurs d'établissement

Les chefs d'établissement doivent être tout à la fois capables de motiver leur personnel, être des spécialistes des pratiques d'enseignement, d'apprentissage et d'évaluation, mais aussi des dirigeants capables de réunir parents, acteurs locaux, élèves, enseignants et personnels de soutien au sein d'une communauté dévouée au bien-être des élèves. Or l'animation d'une équipe et l'accompagnement pédagogique des équipes nécessitent des compétences. La formation continue des personnels de direction est donc cruciale.

L'enquête internationale Talis 2013, à laquelle ont répondu 200 principaux en France, recommandait d'élargir la palette de formation continue proposée aux chefs d'établissement. Si 64 % estimaient avoir reçu une formation solide aux fonctions de direction, un quart la qualifiait de faible et 11 % de très faible. Interrogés sur les formations qui leur avaient fait défaut, les chefs d'établissement français citaient pour 30 % d'entre eux la formation à l'encadrement pédagogique, pour 16 % la formation aux métiers de l'enseignement ou en pédagogie, et pour 2 % la formation à la direction et à la gestion d'établissement.

En matière de formation continue, 54 % des principaux français avaient participé à des cours, conférences ou visites d'étude, contre 99 % à Singapour. Le nombre moyen de jours consacrés à chaque activité en France - quatre - était le plus faible des pays de l'étude. L'étude de l'OCDE recommandait donc de mettre en œuvre des formations continues à l'encadrement pédagogique et d'encourager les chefs d'établissement à partager les responsabilités.

(a) Un redéploiement de l'ESENESR à confirmer

L'École supérieure de l'éducation nationale, de l'éducation supérieure et de la recherche (ESENESR) est-elle en mesure de répondre à ces nouveaux défis ?

Lors de la visite de l'ESENESR à Poitiers le 18 mai 2015, la délégation de la commission d'enquête a pu mesurer les changements intervenus en matière de formation des corps intermédiaires de l'éducation nationale.

Rappelons que L'ESENESR assure :

- la formation initiale de cinq semaines des chefs d'établissement, des inspecteurs et des médecins scolaires (formation statutaire définie par les textes) ;

- la formation continue de ces mêmes personnels à la demande principalement d'une direction générale ou d'une académie. En l'absence d'autonomie budgétaire, elle n'est donc pas autonome pour la mise en place du plan de formation.

En deux ans, 10 000 stagiaires ont été formés. En nombre de journées stagiaires, on constate une hausse de 18 % en 2014.

Le directeur de l'ESENESR, M. Jean-Marie Panazol, a dit assumer sa vocation à faire des chefs d'établissement des managers - « ce n'est pas un gros mot » -, c'est-à-dire à leur apprendre à gérer une organisation en acquérant et valorisant des compétences. Il a souligné que cela était d'autant plus nécessaire que les professeurs étaient recrutés à bac + 5, que les parents se montraient plus intrusifs qu'avant, et que le phénomène de l'autonomie des établissements se heurtait à certaines résistances syndicales.

Toujours d'après lui, les chefs d'établissement ne peuvent plus s'appuyer sur le même type d'autorité et de légitimité. L'autorité ne se décrète pas, elle se conquiert par des actes, grâce à une cohérence personnelle, à la déontologie, au sens de l'éthique, qui se travaillent en formation initiale et continue. Les chefs d'établissement doivent également apprendre à prendre des décisions en cas de silence de la loi ou du règlement dans une « institution suradministrée et sous-encadrée » où le texte fait référence.

Pour ce faire, les modules de formation proposés ont été largement repensés, dans le sens d'une **personnalisation de la formation**, d'une plus grande liaison avec les résultats de la recherche, ce qui n'exclut pas la recherche de solutions très concrètes, et enfin d'une **meilleure préparation au travail coopératif entre chefs d'établissement et inspections**.

Prenant acte des critiques unanimes des stagiaires et des inspections générales de l'insuffisante prise en compte de l'expérience et d'un manque d'individualisation de la formation, il a été mis en place un contrat individuel de professionnalisation, sorte de bilan de compétences, qui se fait en académie. Des ateliers optionnels sont ensuite proposés en fonction des besoins de chacun (sur la communication institutionnelle, interpersonnelle…).

Le rôle des « accompagnateurs experts » et des pairs a également été revu. Alors que précédemment il pouvait leur être reproché de « raconter leur vie » sur des sujets quotidiens traités, ce qui rendait le caractère transférable de la formation aléatoire, sont désormais privilégiées les études de cas, avec une analyse des invariants et des éléments contextuels. Le lien avec les acquis de la recherche est également assuré puisqu'il est par exemple indispensable pour pouvoir parler des rythmes scolaires de façon crédible de connaitre les biorythmes. Il est également fait état des expériences menées à l'étranger.

Afin de répondre aux demandes en matière de dégradation du climat scolaire, l'ESENESR, en collaboration avec M. Éric Debarbieux, spécialiste de la violence à l'école, a mis en place en partenariat avec la gendarmerie nationale une formation à la prévention et la gestion de crise des chefs d'établissement, visant notamment à leur apprendre à reconnaître les signaux faibles préfigurateurs de tensions. Trois sessions d'une semaine (pour 40 personnes chacune) ont déjà eu lieu au centre national d'entrainement des forces de gendarmerie situé à Saint-Astier. Le taux de satisfaction dépasse 90 %. 400 chefs d'encadrement devraient être formés par an. Une opération de prévention des dérives sectaires et de la radicalisation est également en place avec le ministère de l'intérieur.

Enfin, l'ESENESR travaille à rapprocher inspecteurs et chefs d'établissement, qui devront ensuite apprendre à travailler ensemble dans une optique d'« intercatégorialité ». Depuis 2015, deux modules les regroupent ainsi sur les questions d'orientation, de décrochage, de relations avec les parents et les élus. En revanche, les formations principales, pilotage s'agissant des chefs d'établissement, et évaluation s'agissant des inspecteurs, demeurent séparées. Les stagiaires rencontrés par la délégation de la commission d'enquête ont particulièrement insisté sur ce point, en souhaitant que la formation favorise les projets d'établissement, l'interdisciplinarité et l'intercatégorialité, en incluant, outre les chefs d'établissement et les inspecteurs, les partenaires sociaux.

(b) L'articulation avec les formations *in situ* rassemblant l'ensemble des personnels d'un établissement

L'ESENESR partage la responsabilité de la formation avec les académies qui ont leur propre plan de formation et développent de plus en plus cette compétence. Un réseau des délégués à la formation académique assure des rencontres trois fois par an pour se coordonner.

De même, les établissements peuvent définir un plan de formation interne, même si les moyens budgétaires dont ils disposent sont souvent très limités.

Il convient de redéployer la formation continue des personnels, de direction et enseignants, au sein même des établissements, ces formations *in situ* paraissant beaucoup plus efficientes pour prendre en compte concrètement les difficultés auxquelles sont confrontées les équipes. Ainsi les formateurs pourront rencontrer, convaincre les équipes et adapter les formations aux besoins locaux et au projet de l'établissement, comme c'est déjà le cas à l'hôpital. Trois à quatre jours par an pourraient ainsi être dédiés à la formation dans les établissements sur un projet thématique collectif, plutôt que des formations suivies isolément par des enseignants.

Comme l'a indiqué Mme Florence Robine[1], directrice générale de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, « *Le renforcement de la formation de proximité, sur l'ensemble du territoire, est un point absolument crucial, qui n'est d'ailleurs pas antinomique avec le maintien de l'ESEN en tant qu'organisme public de recherche et de formation de haut niveau, capable d'accompagner l'institution dans la définition de ses stratégies.* »

**2. Des corps d'inspection en butte à toutes les critiques**

Beaucoup des personnes auditionnées par la commission d'enquête ont jugé le système d'inspection archaïque et infantilisant. L'inspection demeure encore individuelle dans sa très grande majorité, contrairement à ce qui se passe dans la majorité des pays, où elle a été supprimée.

*a) Passer d'une logique d'inspection individuelle infantilisante à une inspection collective de l'établissement*

L'évaluation des enseignants relève de corps voués à cette mission, les inspecteurs, compétents pour les enseignants de l'enseignement public comme de l'enseignement privé sous contrat. Dans le premier degré, l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) est responsable de l'évaluation des enseignants. Les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) sont compétents dans le second degré[2].

L'inspection est constituée d'une visite en classe de trente minutes à une heure pendant laquelle que l'enseignant fait cours, suivie d'un échange entre l'inspecteur et l'enseignant. Sur le plan pédagogique, le cadre juridique des inspections en classe est succinct, laissant les corps d'inspection très libres dans l'interprétation des critères d'évaluation. Certains inspecteurs envoient une lettre annuelle. L'arrêté du 1er juillet 2013 relatif au référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation devrait permettre de donner plus de cohérence aux pratiques.

Par ailleurs, l'acte de notation est encadré par des **grilles de notation** qui, bien qu'indicatives, introduisent un cadre précis de fourchettes de notation par échelon et relativisent donc la prise en compte de la qualité pédagogique de l'enseignant.

---

[1] *Audition du 19 février 2015.*

[2] *Les inspecteurs diffèrent selon les corps : inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) pour les certifiés et les professeurs d'éducation physique et sportive, inspecteurs de l'éducation nationale enseignement technique et/ou enseignement général (IEN ET/EG) pour les professeurs des lycées professionnels, inspecteurs généraux de l'éducation nationale (IGEN) pour les professeurs agrégés et professeurs de chaire supérieure (IA-IPR par délégation).*

Dans le premier degré, la notation pédagogique se fait sur 20 points. Les grilles sont arrêtées au niveau départemental et indiquent, pour chaque échelon, l'intervalle de notes possible. Ainsi, dans la Creuse, un professeur des écoles au 6ème échelon jugé insuffisant sera noté 11,5 ou 12 sur 20, mais 16,5 ou 17 sur 20 s'il est au 11ème échelon. Dans le second degré, la notation pédagogique[1] se fait sur 60 points, en fonction d'une grille répartissant les enseignants d'une discipline inspectés dans l'année en trois groupes : ceux qui appartiennent aux 30 % les meilleurs, aux 50 % dans la moyenne et aux 20 % les moins bons. Par exemple, au 6ème échelon, l'écart maximal sera de 15 points.

Si, dans le premier degré, **la fréquence des inspections** est relativement régulière (tous les trois à quatre ans), cette fréquence est en revanche **très insuffisante** dans certaines disciplines et dans certaines académies s'agissant du second degré. Un enseignant d'éducation physique et sportive était ainsi susceptible d'être inspecté tous les 14,9 ans dans l'académie de Versailles, mais tous les 4,6 ans dans celle de Limoges[2].

Afin de ne pas pénaliser dans leur avancement les enseignants, plusieurs académies de taille importante ont choisi de modifier sans inspection les notes pédagogiques des enseignants en retard d'inspection. C'était le cas en 2010-2011 de près de la moitié des notes pédagogiques attribuées aux professeurs certifiés par les inspecteurs académiques–inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) de l'académie de Versailles.

L'enquête de victimation des personnels du premier degré[3] a mis en évidence la **virulence des critiques à l'encontre des IEN** (arrivant en deuxième position à 25,1 %), les évaluations étant perçues comme inutiles et source de paperasse, ainsi que présentant une contradiction entre l'injonction officielle à l'autonomie et un hyperpilotage alourdissant les tâches au lieu de les libérer. Par ailleurs, il était reproché aux inspecteurs leur absence (les rencontres n'intervenant souvent que tous les 3 ans voire 5 ou 7), et de soutenir systématiquement les parents. Le mode actuel d'inspection était dénoncé comme inadapté et hypocrite.

**L'évaluation individuelle est donc encore perçue comme liée à l'évolution de la carrière et non à l'amélioration des pratiques**.

---

[1] *Rappelons qu'à côté de cette note pédagogique attribuée par l'inspecteur est attribuée une note administrative par le chef d'établissement, qui compte pour 40 % de la note globale.*

[2] *Rapport de la Cour des comptes de mai 2013 « Gérer les enseignants autrement ».*

[3] *« L'école entre bonheur et ras le bol ; enquête de victimation et climat scolaire auprès des personnes de l'école maternelle et élémentaire » (Éric Debarbieux et Georges Fotinos, 2012).*

Tout en reconnaissant que les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux avaient fait évoluer leurs pratiques et s'entouraient désormais de groupes de formateurs, M. Jean-Michel Blanquer, ancien directeur général de l'enseignement scolaire, actuellement directeur général du groupe ESSEC[1], a estimé que ces évolutions n'étaient pas systématiques et que les pratiques restaient très hétérogènes. Il a outre souligné l'importance des perceptions, en indiquant que les enseignants n'en avaient pas toujours conscience.

Il a ainsi jugé indispensable de « *faire évoluer la fonction d'inspection dans un sens complètement différent.* ***Il faut à la fois évaluer l'établissement en tant que tel, c'est-à-dire évaluer la communauté, l'évolution collective encore plus que l'évolution individuelle, et envisager l'évolution individuelle dans un sens constructif, en se basant sur les réussites de l'élève****, non sur une sorte de conformisme attendu de la part de l'enseignant, souvent très artificiel et superficiel, et cela dans le cadre d'une gestion des ressources humaines sans grande marge de manœuvre*. »

La commission d'enquête préconisant de transférer aux directeurs d'établissement la notation individuelle des enseignants, il convient de **réorienter les inspections vers l'évaluation collective des établissements**.

Contrairement à la très grande majorité des pays européens, la France ne procède pas à une évaluation des établissements scolaires de manière systématique.

Pourtant, le corollaire nécessaire de l'autonomie et de la responsabilisation des équipes est l'évaluation des établissements. De même, reconnaître que l'on ne peut plus expliquer la réussite scolaire et éducative par le seul face à face de l'enseignant avec ses élèves et que le travail en équipe est l'un des leviers de l'évolution de l'école doit conduire à apporter une dimension collective à l'appréciation de la valeur professionnelle des personnels de l'éducation nationale.

En France, certaines académies ont développé des actions ponctuelles :

- l'évaluation d'école ou de cycle dans le primaire : l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) inspecte individuellement l'ensemble des enseignants d'une école ou d'un cycle, puis effectue un bilan collectif de ses observations, afin d'évaluer la coordination entre les enseignants et la continuité dans la progression des apprentissages des élèves ;

- l'évaluation d'équipe disciplinaire dans le second degré.

[1] *Audition du 26 mars 2015.*

Le rectorat de Bordeaux a également développé des audits thématiques, réalisés par une équipe d'inspecteurs et de cadres du rectorat, visant à évaluer les politiques pédagogiques de l'établissement pendant une semaine au sein de l'établissement. Cette approche est particulièrement intéressante.

La notation de l'enseignant ne doit donc plus être fondée sur la dichotomie administration/pédagogie, mais sur une **complémentarité travail individuel/travail collectif.**

L'enquête PISA établit que l'autonomie des écoles en matière d'allocation des ressources a un impact positif sur les performances des élèves, si les écoles sont responsabilisées via la publication des résultats des évaluations. Les rapports d'évaluation sur les établissements pourraient donc être rendus publics, comme c'est le cas au Portugal. Cette transparence permettrait notamment de contrer les classements publiés dans la presse qui n'offrent qu'une image partielle du travail accompli par les équipes éducatives.

*b) Faire évoluer le rôle des inspecteurs vers l'animation et la formation*

Lors de son audition par la commission d'enquête, Mme Florence Robine[1], directrice générale de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a concédé que la surabondance des missions confiées aux inspecteurs depuis plusieurs années les avait éloignés des classes, principalement dans le premier degré.

Ainsi que le soulignait Mme Maya Akkari, coordinatrice du pôle éducation de la fondation Terra Nova[2], les inspecteurs d'éducation sont débordés. « *Nous avons 850 000 enseignants et 14 000 personnels des corps dits intermédiaires, c'est-à-dire un encadrant pour 150 enseignants. Un tel sous-encadrement serait inimaginable dans le privé* ».

Le rôle des corps d'inspection en matière de gestion des ressources humaines n'a en effet cessé de croître. Outre la compétence d'évaluation, les inspecteurs exercent un rôle de formation, une fonction de conseil et d'appui des équipes pédagogiques, notamment des enseignants stagiaires et jeunes titulaires, de suivi des enseignants en difficulté, et de participation au recrutement des enseignants contractuels. La formation continue fait également partie de leurs attributions.

Par ailleurs, ils jouent un rôle croissant dans la mise en œuvre des réformes de programme, la carte des formations, les négociations avec les collectivités territoriales. À ces tâches s'ajoutent des missions particulières que le recteur peut leur confier.

---

[1] *Audition du 19 février 2015.*
[2] *Audition du 16 avril 2015.*

Cette diversification et cet alourdissement croissants de leurs tâches ont eu pour effet de réduire le temps qu'ils peuvent consacrer à leur rôle de gestion des ressources humaines de proximité. Le peu de fréquence des inspections (plus de 10 ans dans certaines académies dans le second degré) ne leur permet pas de remplir leur fonction d'accompagnement correctement.

**Les propositions de la commission d'enquête de confier la notation individuelle aux chefs d'établissement et de favoriser les collectifs de pairs et l'auto-évaluation devraient permettre aux inspecteurs de mieux se concentrer sur la diffusion des nouvelles pratiques émergeant dans les différents établissements, afin qu'elles fassent « tache d'huile », ainsi que sur l'accompagnement des équipes, chefs d'établissement et enseignants, pour encourager leurs projets et les faire adhérer à la culture de l'autonomie**.

M. Alain Anton, s'appuyant sur son expérience de proviseur, a lors de son audition estimé qu'« *il n'y a pas les bons et les mauvais chefs d'établissement ; il y a ceux qui peuvent compter sur une petite phalange de volontaires pour agir. Encore faut-il avoir les mains libres. En Seine-Saint-Denis, nous avons pu faire beaucoup de choses car nous avions la confiance de l'inspecteur d'académie. Quand l'inspecteur d'académie suit, les choses bougent.* »

Ainsi, s'agissant de la réforme du collège, les corps d'inspection vont avoir un rôle majeur, comme cela a été le cas pour la mise en place du socle commun de connaissances, de compétences et de culture, afin de mettre en place les formations des cadres de l'éducation nationale, qui seront ensuite amenés à se rendre dans chaque collège pour former sur site les équipes pédagogiques à travailler en équipe, à faire de l'interdisciplinarité, à organiser leur projet d'accompagnement personnalisé ou à travailler en petits groupes.

Comme le rappelait Mme Marie-Aleth Grard dans son rapport du Conseil économique, social et environnemental du 12 mai 2015 « Une école de la réussite pour tous », les inspecteurs de l'éducation nationale et les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux, en tant qu'animateurs des équipes pédagogiques, doivent encourager et soutenir les initiatives des enseignants et favoriser les liens entre écoles, ou entre écoles et collèges, ou entre collèges, pour créer un partage et une réflexion sur les pratiques. Ils peuvent enfin permettre des interventions temporaires d'enseignants dans des écoles ou collèges qui ne sont pas les leurs, afin de faire découvrir des pratiques nouvelles ou de les faire essaimer.

### 3. Restaurer la confiance des parents et les responsabiliser

M. Bernard Beignier, recteur de l'académie d'Aix-Marseille[1], soulignait que « *L'éducation familiale est le roc sur lequel se construit l'éducation nationale. Sans elle tout s'enfonce dans les sables mouvants*. » En effet, les recherches montrent que l'implication des parents permet d'augmenter les résultats scolaires de 30 %, et la relation entre les professeurs et les parents d'élèves, selon les études internationales, constitue un des trois facteurs principaux de la réussite du système scolaire.

Il est donc important que les parents d'élèves accompagnent le travail personnel de l'élève et qu'ils prennent en compte les objectifs et les contraintes liés à la scolarité de leurs enfants.

*a) Des relations trop souvent empreintes de méfiance et d'incompréhension mutuelles*

Les rapports entre personnels de l'éducation nationale et parents d'élèves sont encore trop empreints d'incompréhension et de méfiance mutuelles plutôt que de coopération et de confiance.

Les enquêtes de victimation[2] ont montré que 20,1 % des personnels du premier degré, et 34 % des directeurs, déclaraient avoir été insultés par des parents. 6,2 % des personnels s'estimaient même harcelés par des parents et la première proposition d'amélioration concernant la violence à l'école visait les parents (30,6 %).

Inversement, M. Abdennour Bidar, philosophe[3], a souligné que dans certains milieux parentaux, la relation de confiance n'était pas établie, ainsi que l'avait montré la « journée de retrait de l'école » en réaction aux ABCD de l'égalité destinés à promouvoir l'égalité des sexes. Il a estimé que c'était à l'école de faire comprendre aux parents le bénéfice que les valeurs républicaines représentaient pour leurs enfants.

Si les tensions sont parfois fortes entre enseignants et parents, c'est aussi parce que le premier contact concret est souvent une convocation en cas de trouble provoqué par l'enfant ou pour de mauvais résultats scolaires. Pour que les parents veillent à l'assiduité scolaire de leurs enfants, il faut d'abord leur expliquer ce qu'est l'école, ce qu'elle apportera à leurs enfants et ce qui est attendu d'eux. Il importe donc, dès la rentrée, de construire une relation saine.

---

[1] *Audition du 16 février 2015.*

[2] *« L'école entre bonheur et ras le bol enquête de victimation et climat scolaire auprès des personnes de l'école maternelle et élémentaire » (Éric Debarbieux et Georges Fotinos 2012).*

[3] *Audition du 21 mai 2015.*

*b) La nécessité de motiver les parents*

(1) Rapprocher l'école et les parents

Les parents d'élèves sont représentés au sein des organes des écoles et établissements du second degré. Cependant, le taux de **participation aux élections des représentants des parents d'élèves** aux conseils des écoles et aux conseils d'administration des établissements publics locaux d'enseignement pour l'année 2014-2015 n'était de 45,86 % pour les parents d'écoliers, et de 24,17 % pour les parents de collégiens et lycéens. Cette participation est bien moindre dans les établissements les plus en difficulté. M. Bernard Beignier a ainsi indiqué que dans un lycée de Marseille de 2 100 élèves, il n'y avait eu que 33 votes dont 11 blancs. Ainsi que l'observait Mme Maya Akkari, coordinatrice du pôle éducation de la fondation Terra Nova[1], les représentants des parents d'élèves sont de plus souvent les parents des élèves les moins en difficultés ou les plus avertis.

Individuellement, les parents d'élèves sont associés à la scolarité de leurs enfants en étant **informés des résultats, mais également du comportement scolaire de leurs enfants**. Sont notamment prévues[2] des réunions chaque début d'année, pour les parents d'élèves nouvellement inscrits avec le directeur d'école et le chef d'établissement, des rencontres parents-enseignants au moins deux fois par an et une information régulière à destination des parents sur les résultats et le comportement scolaires de leurs enfants, notamment par l'intermédiaire du livret scolaire (école primaire) et du bulletin scolaire (collège, lycée).

Un dialogue avec les parents est en outre requis lors de la mise en place d'un programme personnalisé de réussite éducative[3], lorsqu'il apparaît qu'un élève risque de ne pas maîtriser les connaissances et les compétences indispensables à la fin d'un cycle, et, au terme de chaque année scolaire, lorsque le conseil des maîtres dans le premier degré ou le conseil de classe présidé par le chef d'établissement dans le second degré se prononce sur le passage dans la classe supérieure de l'élève[4].

Par ailleurs, une expérimentation a été menée dans 21 académies en 2013-2014 afin de permettre aux parents de collégiens et de lycéens de suivre la scolarité de leur enfant sur Internet en ayant accès au suivi des notes, au bilan des absences et au livret de compétences.

---

[1] *Audition du 16 avril 2015.*
[2] *Décret n° 2006-935 du 28 juillet 2006, relatif aux parents d'élèves, aux associations de parents d'élèves et aux représentants des parents d'élèves.*
[3] *Article L. 311-3-1 du code de l'éducation.*
[4] *Article L. 311-7 du code de l'éducation.*

Les enseignants et conseillers principaux d'éducation auditionnés ont de leur côté souligné la **difficulté à rencontrer les familles les plus éloignées de l'école**, souvent les plus pauvres, ou allophones, et qui ne possèdent pas les codes langagiers et sociaux. Ils ont évoqué une distance à la fois physique et symbolique de l'école, la barrière de la langue et des codes de l'école, un sentiment d'illégitimité des parents à l'école, ainsi qu'une difficulté à comprendre le fonctionnement des établissements scolaires. Certains parents mal à l'aise dans leurs relations avec l'école sont souvent ceux qui ont eux-mêmes connu des difficultés scolaires graves lorsqu'ils étaient élèves.

Certaines des personnes auditionnées, notamment les conseillères principales d'éducation[1], ont mis en avant le fait que **plus que de familles démissionnaires, il fallait parler de familles trop éloignées de l'école**. En effet, certains parents ne perçoivent plus l'utilité ni le sens de l'école, qu'ils considèrent comme une institution lointaine, impénétrable, voire hostile, car ils projettent souvent leurs souvenirs d'élèves en échec scolaire et, se sentant mal à l'aise, font preuve d'agressivité. De plus, les parents ont l'impression que l'on porte un jugement sur l'éducation qu'ils donnent à leur enfant.

M. Claude Berruer, secrétaire général adjoint de l'Enseignement catholique[2], a pour sa part déclaré avoir rencontré, plus que des familles démissionnaires, des familles découragées et déconcertées, qu'il convenait d'aider à réinvestir leur responsabilité : « *On exprime souvent le sentiment que certains parents sont démissionnaires ; mais sont-ils réellement en mesure d'accompagner leur enfant et de suivre leur travail ? Pour pallier ces manques, certains établissements convient les parents pour les initier à ce suivi ; des kits, élaborés par une association de parents, abordent des thématiques telles que comment exercer l'autorité, la relation aux écrans, ou encore la formation à l'effort. Parents et enseignants sont co-responsables, chacun dans son domaine. Les parents ne sont pas des enseignants pour leurs enfants, pas plus que les enseignants ne sont des parents pour leurs élèves.* »

L'importance du nombre de familles monoparentales a également été identifiée comme un facteur ne facilitant pas la relation école-famille.

Lors des déplacements ou au cours des auditions ont été présentés plusieurs dispositifs mis en place par des établissements scolaires afin d'ouvrir l'école aux parents, au premier lieu desquels figure la **généralisation des espaces parents** et des « cafés des parents ». Il faut d'ailleurs rappeler qu'à l'initiative du Sénat, la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a prévu la création d'un espace à l'usage des parents d'élèves dans chaque établissement d'enseignement. Cette ouverture est encore plus efficace si elle s'accompagne de dispositifs d'aide aux parents.

---

[1] *Entendues en audition de rapporteur le 13 mai 2015.*
[2] *Audition du 28 mai 2015.*

À titre d'exemple, le collège Vauquelin[1] a créé une « maison des parents » à la rentrée 2011. Outre la mise à disposition des parents d'élèves d'une salle identifiée au sein de l'établissement, une assistante sociale anime des rencontres régulières afin de sensibiliser les familles au fonctionnement du collège (café des parents deux fois par mois le matin et conférences régulières le soir, sur des thématiques et préoccupations communes aux parents et aux enseignants, comme les réseaux sociaux, les addictions ou le harcèlement).

La « maison des parents » propose également des actions individualisées, de l'accompagnement social aux familles en difficulté à l'aide aux devoirs en présence des parents. Dans le cadre du dispositif « Ouvrir l'école aux parents », elle offre aux parents immigrés des cours de français. Les faire entrer dans l'enceinte scolaire en dehors des rendez-vous habituels est de nature à fluidifier les échanges entre parents et personnels. La bibliothèque est également ouverte aux habitants du quartier.

De même, M. Bernard Beignier a cité en exemple le dispositif mis en place par le collège César Franck d'Amiens, qui organise les « mardis des parents » pour expliquer ce qui se fait en classe, tout en proposant des formations administratives. Une initiative similaire a été mise en place dans un établissement de Marseille, proposant à des mères des cours pour apprendre à tenir un budget, déclarer les impôts ou demander une bourse.

M. Laurent Bigorgne, directeur de l'Institut Montaigne[2] a estimé que l'école devait s'ouvrir aux parents et s'inspirer des dispositifs mis en place dans les écoles Montessori, dans lesquelles les parents qui n'en sont pas issus sont invités à passer deux ou trois heures dans les classes, ce qui favorise une meilleure compréhension de ce système.

Parmi les autres dispositifs pouvant favoriser de meilleures relations entre parents d'élèves et éducation nationale figurent également :

- le **renforcement des liens avec les fédérations et les associations**, et le passage par des intermédiaires pour accéder aux familles les plus éloignées de l'école. M. Guillaume Dupont, vice-président de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE)[3], a ainsi indiqué qu'en réaction à l'absence des 110 parents d'élèves invités par le principal d'un collège situé dans un quartier difficile à une rencontre autour d'un café, la fédération de parents d'élèves et la communauté éducative étaient entrées en contact avec la maison de quartier, qui avait assuré un rôle d'intermédiaire auprès des parents pour l'organisation d'une nouvelle rencontre, ce qui avait cette fois permis d'y faire assister plusieurs familles ;

[1] *Déplacement à Toulouse les 9 et 10 mars 2015.*
[2] *Audition du 2 avril 2015.*
[3] *Audition du 9 mars 2015.*

- la remise aux parents d'un livret d'accueil présentant l'établissement et ses activités ;

- la **remise des bulletins scolaires en main propre**. Le collège Diderot de Besançon[1] organise ainsi la remise en mains propres aux familles des bulletins trimestriels, qui font ensuite l'objet d'un entretien avec le professeur principal de la classe. On peut cependant déplorer que les livrets remis aux parents se présentent souvent sous forme d'un document administratif rébarbatif et souvent peu lisible du fait d'une multiplication des croix (compétences acquises, en cours d'acquisition, pas acquises) ;

- l'association des parents à l'organisation de manifestations dans les établissements en s'appuyant sur leurs compétences : forum des métiers, projets culturels ou sportifs, et la création d'une « réserve » de parents médiateurs en lien avec les associations de parents d'élèves.

Un des exemples particulièrement positifs cités par plusieurs des personnes auditionnées est la « **mallette des parents** », issue d'un dispositif lancé en 2009 dans l'académie de Créteil afin mieux aborder la césure CM2-6ème et d'éviter que le lien entre les parents et les enseignants se distende, du fait de l'éloignement du collège et de la multiplication des interlocuteurs. Des réunions entre les parents et les professeurs des classes de 6ème de cinquante collèges ont été organisées, notamment au premier trimestre, afin de familiariser les parents aux enjeux du collège, aux devoirs à faire et au fonctionnement général de l'établissement. Au vu de ses effets très notables sur l'absentéisme des élèves, sur la violence et même, quoique dans une moindre mesure, sur les résultats des élèves, ce dispositif a été élargi à 1 300 établissements par M. Jean-Michel Blanquer, alors directeur général de l'enseignement scolaire. Il a indiqué[2] avoir ensuite réalisé deux autres expérimentations : une en 3ème concernant l'orientation, dans l'académie de Versailles, et une autre en cours préparatoire, toujours avec le souci d'associer les parents.

Il serait souhaitable que ce dispositif soit généralisé à tous les collèges, plusieurs des enseignants rencontrés lors des déplacements ayant regretté son absence dans leur établissement.

Un point particulièrement sensible concerne **l'association des parents aux décisions d'orientation**, souvent sources de frustrations et à l'origine par la suite d'absentéisme scolaire et de décrochage, comme le montre la prévalence beaucoup plus importe de ce phénomène dans les lycées professionnels.

---

[1] *Déplacement à Besançon le 11 mai 2015.*
[2] *Audition du 26 mars 2015.*

La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République, à l'initiative de la commission de la culture du Sénat, a autorisé une **expérimentation sur trois ans en matière d'orientation à la fin de la classe de 3ème**. Par dérogation à la procédure prévue à l'article L. 331-8 du code de l'éducation, la décision d'orientation est transférée du chef d'établissement aux parents, dans le but de lutter contre l'orientation subie par défaut, d'où son appellation de « **dernier mot aux parents** ». La décision d'orientation demeure préparée en amont et fait l'objet d'une proposition du conseil de classe.

Ce dispositif est expérimenté dans 12 académies par 117 collèges et a fait l'objet d'un rapport d'étape de septembre 2014 de l'IGEN et de l'IGAENR, qui présentait les résultats d'une enquête de la Dgesco auprès des collèges concernés.

On ne note qu'une très légère évolution en faveur de l'orientation vers la seconde générale et technologique (avec une variation de 70 élèves supplémentaires sur un effectif de 9 200 élèves), le taux de désaccord restant quasi stable (avec une hausse de 0,2 %).

Tout en regrettant que les établissements expérimentateurs choisis ne soient pas les plus concernés par des difficultés particulières d'orientation, le rapport a toutefois estimé que cette procédure avait permis de renforcer les échanges entre les parents et les équipes éducatives, avec une prise de conscience par les parents de leur responsabilité nouvelle, même si d'aucuns ont semblé éprouver une certaine angoisse à l'idée d'être seuls à assumer la décision finale. Les familles les plus éloignées des codes scolaires ont pour leur part éprouvé de grandes difficultés à venir à la rencontre des équipes éducatives et à dire leur point de vue quant aux choix d'orientation.

En outre, **la distinction entre orientation et affectation est restée confuse pour les familles**, malgré les explications apportées. Or, le consensus relatif entre les équipes éducatives du collège et les parents porte uniquement sur la décision d'orientation proprement dite, et, s'il vient à être incidemment remis en cause par l'affectation finale de l'élève, cela pourrait provoquer des frustrations vis-à-vis de l'institution.

(2) Responsabiliser les familles, au besoin en jouant sur les allocations familiales

(a) Enrayer le fléau de l'absentéisme scolaire, en coordination avec tous les acteurs de la collectivité

Selon les chiffres du ministère, en 2013-2014, l'absentéisme scolaire concernait 4 % des élèves du second degré en moyenne (cf. tableau ci-après). **Le taux d'absentéisme** - qui correspond au rapport, un mois donné, du nombre d'élèves absents de façon non justifiée **quatre demi-journées par mois ou plus** sur l'effectif total - **diffère cependant de manière significative selon le type d'établissement**. S'il s'élevait en moyenne à 3 % au collège, il atteignait 12 % dans les lycées professionnels, contre 5 % dans les lycées généraux et technologiques. Le ministère relevait ainsi que, du fait de leurs absences, **les élèves perdent en moyenne 5,1 % de temps d'enseignement**.

**Proportion d'élèves absentéistes par type d'établissement en 2013-2014**

*(en %)*

| | Collège | Lycée d'enseignement général et technologique | Lycée professionnel | **Ensemble** |
|---|---|---|---|---|
| Septembre | 1,4 | 1,9 | 7,8 | 2,1 |
| Octobre | 2,1 | 2,9 | 10,0 | 3,0 |
| Novembre | 2,8 | 4,6 | 12,0 | 4,1 |
| Décembre | 3,5 | 4,8 | 11,9 | 4,6 |
| Janvier | 3,3 | 5,4 | 12,9 | 4,7 |
| Février | 2,8 | 5,2 | 11,0 | 4,2 |
| Mars | 3,3 | 5,5 | 11,6 | 4,6 |
| Avril | 3,1 | 6,4 | 15,0 | 5,1 |

*Champ : établissements publics du second degré, France métropolitaine + DOM.*

*Source : MENESR-DEPP, enquête auprès des établissements sur l'absentéisme des élèves*

Au cours du déplacement d'une délégation de la commission d'enquête à Besançon, le cas d'une élève ayant manqué près de 235 heures de cours en huit mois a ainsi été rapporté.

**Si ce cas peut sembler extrême, il n'en demeure pas moins que l'absentéisme constitue un fléau contre lequel il convient de lutter activement**.

En effet, comme le rappelait la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance dans un rapport d'octobre 2011[1], « *par sa nature et ses causes, l'absentéisme scolaire, dès lors qu'il prend une dimension importante et répétitive,* ***ne se distingue pas fondamentalement du décrochage scolaire*** *: si des mesures correctives ne sont pas rapidement accordées, l'absentéisme risque de conduire au décrochage. Le temps où on pouvait considérer que sécher les cours était une sorte de rite de transgression certes blâmable mais inoffensif, propre à l'enfance ou à l'adolescence, est sans doute révolu dans la mesure où* ***la massification de l'allongement de la scolarité et la montée du chômage ont rendu plus évidents les effets négatifs de l'absentéisme*** ».

(b) Trouver une réponse crédible quand tout le reste a échoué

Face à la problématique de l'absentéisme scolaire, la circulaire n° 2014-159 du 24 décembre 2014 relative à la prévention de l'absentéisme scolaire apparaît doublement inadaptée : d'une part, le mécanisme mis en œuvre visant à « piloter efficacement la prévention et le traitement de l'absentéisme » à « informer les personnes responsables des impératifs de l'assiduité » et à « accompagner les personnes responsables et les élèves concernés » est très largement insuffisant pour lutter réellement contre ce phénomène ; d'autre part, la sanction pénale pouvant être prononcée en cas d'absence répétée semble excessive et devrait rester, en tout état de cause, d'une mise en œuvre exceptionnelle.

Il pourrait être envisagé de prolonger le dispositif d'alerte prévu par la circulaire précitée en prévoyant l'envoi systématique d'un SMS aux personnes responsables afin, d'une part, de leur signaler l'absence de l'enfant et, d'autre part, de leur demander de la justifier. Les expériences menées dans ce sens par certains établissements affichant des résultats très positifs, votre rapporteur estime que cette mesure pourrait être utilement généralisée.

**PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

**⇨ Information systématique des parents par SMS de toute absence injustifiée de leurs enfants**

[1] *Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance,* La lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaires, *octobre 2011.*

**Votre rapporteur estime en outre que, pour les cas où ces mesures s'avèreraient insuffisantes, il conviendrait de réintroduire un dispositif inspiré de la loi du 18 septembre 2010, dite « loi Ciotti »** (cf. encadré ci-après), abrogée par la loi du 31 janvier 2013[1].

**La loi du 18 septembre 2010, dite « loi Ciotti »**

La loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire s'inspirait du régime mis en place en 1966 de suspension des allocations pour les familles dès lors qu'un enfant manquait à son obligation d'assiduité scolaire.

Ce dispositif avait été suspendu en 2004, même si les sanctions pénales prévues aux articles R. 624-7 et 227-17 du code pénal avaient été maintenues.

La loi Ciotti prévoyait le déclenchement d'un **mécanisme gradué de sanctions** pour les familles d'enfants absentéistes. Aux termes de l'article L. 131-8 du code de l'éducation, après quatre demi-journées d'absence non justifiée sur un mois, le chef d'établissement devait saisir l'inspecteur d'académie, lequel devait « *adresser un avertissement aux personnes responsables de l'enfant, leur rappelant les sanctions administratives et pénales applicables et les informant sur les dispositifs d'accompagnement parental auxquels elles peuvent avoir recours* ».

Si, en dépit de l'avertissement adressé par l'inspecteur d'académie, une nouvelle absence de l'enfant d'au moins quatre demi-journées sur un mois était constatée, et dès lors que cette absence n'était pas justifiée, l'inspecteur d'académie était tenu de saisir le directeur de la caisse d'allocation familiale (CAF) en vue de la suspension « *de la part des allocations familiales dues au titre de l'enfant en cause* ».

Le versement des allocations familiales était rétabli, **avec effet rétroactif**, si aucun défaut d'assiduité sans motif légitime ni excuses valables n'avait été constaté pour l'enfant en cause pendant une période d'un mois de scolarisation.

En revanche, si une nouvelle absence de quatre demi-journées était constatée, les allocations familiales étaient définitivement supprimées pour le ou les mois au cours desquels ces nouvelles absences étaient intervenues.

Si, comme le notait notre collègue David Assouline dans son rapport sur la proposition de loi visant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire[2], « *l'essentiel des retours à l'assiduité intervient au moment de l'avertissement adressé aux parents par le DASEN* », on peut penser que ce phénomène est, dans une large mesure, imputable à l'effet dissuasif de la sanction pécuniaire.

**Votre rapporteur estime en outre que le mécanisme prévu par la loi Ciotti peut constituer une « arme de dissuasion »** à la disposition des parents pour inciter leur enfant à respecter ses obligations d'assiduité.

---

[1] *Loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013 tendant à abroger la loi n° 2010-1127 du 28 septembre 2010 visant à lutter contre l'absentéisme scolaire.*

[2] *Rapport n° 56 (2012-2013) de M. David Assouline, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 17 octobre 2012.*

En effet, lors du déplacement au collège Diderot à Besançon le 11 mai 2015, les conseillers principaux d'éducation ont indiqué à la commission d'enquête regretter l'abrogation de ce dispositif, qui **permettait aux parents d'exercer une « pression » vis-à-vis de leurs enfants**.

### PROPOSITION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

⇨ **Modulation des allocations familiales pour lutter contre l'absentéisme scolaire**

# TRAVAUX EN COMMISSION

## Réunion constitutive du 29 janvier 2015

**Mme Marie-Annick Duchêne, présidente d'âge.** – J'ai l'honneur de présider les travaux d'ouverture de cette commission d'enquête « sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession », dont le Sénat a désigné les membres au cours de sa séance du mardi soir 27 janvier.

Il s'agissait de donner suite à la proposition de résolution déposée le 15 janvier 2015 par M. Bruno Retailleau et les membres du groupe UMP dans le cadre de l'article 6 bis du règlement du Sénat, conférant à chaque groupe un droit de tirage pour la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire.

Cet article dispose que les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sont partagées entre la majorité et l'opposition.

Pour la présidence de notre commission d'enquête, il m'a été fait part de l'accord entre les groupes sur la candidature d'un membre du groupe RDSE, Mme Françoise Laborde.

**M. Jacques-Bernard Magner**. – Vous allez un peu vite en besogne. Le groupe socialiste n'entend souscrire à aucune candidature et je souhaite, en son nom, faire une déclaration préalable. Comme l'on fait nos camarades de la commission des lois lors de l'examen de la recevabilité de la proposition de résolution du groupe UMP, nous contestons l'utilité de cette commission d'enquête. Qui, à l'école, a failli ? Qui est accusé ? Qui n'a pas fait son travail ? On a plutôt coutume, dans ce genre de situation, de conduire une mission d'information. Nous en avons d'ailleurs mené ensemble.

Les attentats de janvier appellent une attitude plus responsable que la mise en cause de l'institution scolaire. Nous devons renforcer les moyens en faveur de la citoyenneté, du respect des valeurs laïques et de l'école dans la société. C'est ce à quoi nous avons travaillé, ensemble, pendant de nombreux mois, pour aboutir à la loi de refondation de l'école.

Cette refondation passe par la formation des enseignants, au sein des ÉSPÉ, par le Conseil supérieur des programmes, avec le programme sur la morale laïque voulu par le ministre de l'époque, Vincent Peillon. J'ai souvenir, alors que j'interrogeais le ministre sur ce programme lors d'une séance de questions d'actualité, le 26 avril 2013, des brocards de certains de mes collègues de l'opposition. Quelques mois plus tard, le 15 novembre 2013, au cours d'une autre séance de questions d'actualité, François Rebsamen, alors président du groupe socialiste, rappelait les injures racistes proférées à l'encontre de Christiane Taubira, garde des sceaux, les incidents qui avaient flétri la commémoration du 11 novembre. Il rappelait aussi, dans un autre registre, l'appel à la désobéissance civile de certains élus qui refusaient d'appliquer la réforme des rythmes scolaires. Autant de faits qui montrent que le pacte républicain est rompu, suscitant le malaise et la confusion parmi nos concitoyens.

Quand le Président de la République et la majorité présidentielle proposent une refondation de l'école, dans le respect des valeurs républicaines, il convient d'y travailler ensemble au lieu de semer des embûches dont les antirépublicains de tous poils ont tôt fait de s'emparer avec délectation.

Le groupe socialiste ne présentera pas de candidats et ne soutiendra aucune candidature.

**Mme Marie-Annick Duchêne, présidente d'âge.** – Il vous est donné acte de cette intervention.

*Mme Françoise Laborde est désignée présidente de la commission d'enquête.*

Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Je remercie notre présidente d'âge, dont la mission était délicate.

Avant de procéder à la désignation de notre rapporteur et des autres membres du Bureau, il m'incombe de rappeler quelques points de procédure régissant les commissions d'enquête.

Aux termes de l'ordonnance du 17 novembre 1958, une commission d'enquête peut convoquer toute personne qu'elle juge bon d'entendre. Cette personne est alors tenue de déférer à la convocation, délivrée si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique. Les personnes entendues doivent prêter serment, l'auteur d'une déposition mensongère s'exposant à des peines pouvant atteindre sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende. Je ne fais là que rappeler les règles de procédure, mais il est clair que nous n'aurons pas à en venir à ces extrémités…

Le rapporteur d'une commission d'enquête dispose de pouvoirs d'investigation considérables. Il peut effectuer des contrôles sur pièces et sur place, et il est habilité à se faire communiquer tout document de service à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Les auditions des commissions d'enquête sont en principe publiques. Je le rappellerai avant chaque audition pour que les personnalités en soient clairement informées. Certaines auditions pourraient toutefois se dérouler à huis clos si la personne entendue le demande et si nous en sommes d'accord.

C'est à nous qu'il appartient de définir les modalités de cette publicité : publication de comptes rendus, ouverture au public, à la presse et enregistrements audiovisuels…

En revanche, les autres travaux des commissions d'enquête, c'est-à-dire les réunions autres que les auditions, sont soumis à la règle du secret. J'appelle donc chacun à la plus grande discrétion sur nos travaux en dehors des auditions.

Permettez-moi enfin de saluer les fonctionnaires mis à la disposition du secrétariat de la commission d'enquête, une équipe assez nombreuse et compétente pour que nous puissions travailler efficacement *(la Présidente présente à la commission les membres du secrétariat)*.

Après ces indications de procédure, nous allons procéder à la désignation du rapporteur de la commission d'enquête. Le groupe UMP, à l'origine de la commission, propose la candidature de notre collègue Jacques Grosperrin.

*Il en est ainsi décidé.*

Je félicite notre rapporteur, avec qui j'aurai plaisir à travailler.

Pour compléter le bureau, il est proposé que chaque groupe dispose d'un poste, plus un poste supplémentaire pour les deux groupes les plus nombreux, l'UMP et le groupe socialiste. Compte tenu des postes de Président et de rapporteur déjà attribués, nous avons donc à désigner six vice-présidents pour lesquels les groupes politiques nous ont communiqué les candidatures suivantes : M. Gérard Longuet pour le groupe UMP ; Mme Françoise Férat pour le groupe UDI-UC ; M. Patrick Abate pour le groupe CRC ; Mme Marie-Christine Blandin pour le groupe Écologiste ; on l'aura compris, le groupe socialiste ne propose pas de candidat.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. David Assouline**. – Nous contestons, ainsi que l'a indiqué Jacques-Bernard Magner, le procédé de la commission d'enquête, quand c'est, à notre sens, une mission d'information qui eût convenu. Ce choix influera inévitablement sur notre façon de travailler, et les rappels auxquels vient de procéder la présidente en attestent : en même temps qu'elle énonçait les règles spécifiques qui s'appliquent à cette procédure, elle s'empressait d'ajouter qu'il n'y serait pas recouru, parce que ce serait hors de propos. Autant dire qu'une mission d'information aurait suffi. Nous y voyons confirmation qu'il y a peut-être une autre intention que de prévention derrière l'initiative du groupe UMP. Nous verrons ce qu'il en sera dans notre programme de travail.

Il n'est pas question pour nous, dans ces conditions, de participer ni au bureau, ni au vote, mais qu'il n'y ait pas de méprise : cela ne signifie pas que nous récusons *ad hominem* tel ou tel candidat. Nous connaissons Françoise Laborde comme une militante convaincante et convaincue de la laïcité dans l'éducation, question qui s'est révélée, à travers les drames que nous avons connus, un sujet majeur. Je tenais à le préciser.

Mais je le répète, nous ne comprenons pas que des parlementaires, parfaitement au fait des différentes procédures qui s'offrent à nous, aient sciemment choisi celle de la commission d'enquête en un moment où il convient de mobiliser, de motiver les personnels de l'éducation, qui sont en première ligne et méritent notre confiance, plutôt que de laisser entendre que l'école aurait des choses à cacher, qu'il s'agirait de débusquer.

**Mme Françoise Cartron**. – Les récents événements montrent que l'école a besoin de notre attention. Comme chaque fois qu'elle est en souffrance, elle a besoin d'apaisement. Or, diligenter une commission d'enquête n'envoie pas, à mon sens, un signal d'apaisement. Pour avoir assisté, hier après-midi, aux travaux de la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes, je sais quel en est le cérémonial – dont on ne pourra s'exempter, puisqu'il est de la nature même d'une commission d'enquête. Les enseignants que nous allons immanquablement entendre devront prêter serment, jurer de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Il y a là une dramatisation à mon sens inutile. Si donc nous avons décidé de ne pas participer au bureau, c'est que la forme ne nous convient pas, mais nous ne nions pas, quant au fond, la nécessité d'évaluer l'étendue des difficultés qui se posent à l'école.

J'alerte l'UMP : ce n'est pas un bon signal à donner au monde enseignant, qui est en difficulté, en souffrance. D'autant qu'elle n'est pas exempte de toute responsabilité dans cette souffrance, alors que l'on entend partout déplorer que les enseignants ne soient pas formés…

**Mme Marie-Christine Blandin**. – Je veux dire, au nom des écologistes, que les termes employés dans la proposition de résolution, et le choix de cette procédure de commission d'enquête, nous ont également interpellés. Vous voir aborder un sujet si sensible en vous calant, comme vous le faites dans votre exposé des motifs, sur les attentats et l'émotion qu'ils ont suscitée nous laisse perplexes. Vous évoquez un chiffrage sous-estimé des incidents : j'ose espérer que vous ne diligentez pas cette commission d'enquête dans le seul but d'en effectuer un nouveau décompte… Vous évoquez les menaces qui pèsent sur l'école, l'éducation défaillante dans les familles ; ce sont des mots qui peuvent blesser.

Cependant, vous entendez aussi rechercher les moyens d'aider les enseignants à assurer leur mission de transmission des valeurs. Qui pourrait ne pas vous suivre ? Je n'en signale pas moins, au passage, que la fin de la formation professionnelle ne les a pas aidés. Vous évoquez la nécessité d'une relation respectueuse avec leurs élèves et des élèves entre eux. Nous vous suivons, là aussi. Mais n'oublions pas qu'elle passe également par la formation des enseignants, par la médiation technique de résolution non violente des conflits – mesure dont j'ai souvenir, lorsque nous la défendions par voie d'amendement, qu'une sénatrice sur vos bancs l'avait qualifiée de « n'importe quoi ». Vous évoquez, enfin, les mécanismes de marginalisation et de radicalisation. Cela mérite, en effet, que nous y regardions. Il n'en est pas moins vrai qu'une école plus inclusive se construit. Le Conseil supérieur des programmes a élaboré un programme très détaillé d'enseignement de la morale civique et la ministre a récemment souligné la nécessité d'un enseignement solide du fait religieux.

Malgré le malaise que suscitent votre exposé des motifs et le choix, quelque peu suspicieux, de la commission d'enquête, je respecte le droit de tirage des groupes et j'ai participé au vote. Pour autant, il conviendra d'éviter les écueils du catastrophisme comme de l'angélisme, et j'y serai très vigilante. Il conviendra aussi d'éviter toute démarche blessante, toute stigmatisation, ou à l'inverse, les explications qui excusent tout. On ne saurait ni tout attendre de l'école, ni considérer qu'à l'inverse, dans un monde injuste et violent, elle ne peut rien. Il serait, enfin, illusoire de s'imaginer qu'il suffit de décider d'en haut pour que les choses changent sur le terrain.

Cette commission s'engage sur un terrain complexe, sensible, blessé, et nous devons allier nos forces pour travailler dans la bienveillance.

**Mme Catherine Troendlé**. – Je veux dire, au nom du groupe UMP, que notre choix de la procédure de la commission d'enquête est conscient et délibéré. Je veux ici rassurer les membres de la commission. Certains ont parlé de dramatisation, de stigmatisation. C'est le contraire que nous recherchons. Dans le cadre d'une commission d'enquête, il nous est loisible d'entendre des personnes qui pourront s'exprimer librement. Parce que nos travaux ne seront pas médiatisés, les échanges pourront être sereins. Nous souhaitons, comme vous, avancer ensemble, sans stigmatiser quiconque, sans blesser, pour pointer clairement les vrais problèmes, qui ne se posent pas uniquement à l'école – et notre commission d'enquête pourra le faire ressortir. Nous avons besoin de travailler dans la sérénité, et c'est bien pourquoi notre choix s'est porté sur cette procédure.

**Mme Françoise Cartron**. – Accordez vos violons. Mme la présidente vient de nous rappeler que nos auditions seront publiques.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Merci à M. Assouline de sa mise au point. Si j'ai rappelé la procédure, c'est que j'ai tenu, avant que ne s'engagent nos travaux, à délivrer une information complète. J'espère bien néanmoins, comme je vous le disais, que nous n'aurons pas à user de toutes les prérogatives qu'elle emporte.

Je rejoins Françoise Cartron quand elle évoque le besoin d'apaisement. On ne saurait mettre sur la place publique tous les travaux de notre commission d'enquête. Autant chacun est libre de communiquer publiquement sur la forme, autant j'estime que sur le fond, il serait bon que tout passe par le rapporteur et la présidente.

**Mme Catherine Troendlé**. – Absolument !

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Il me semble important, enfin, de faire savoir clairement que le recours à cette procédure de la commission d'enquête est de droit et qu'il ne s'agit en rien de stigmatiser les enseignants.

**Mme Catherine Troendlé**. – Nous sommes tous d'accord.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Je remercie Marie-Christine Blandin, qui nous a appelés à ne pas céder aux clichés.

Je reviens, enfin, sur les propos de Mme Troendlé, pour rappeler que les auditions d'une commission d'enquête peuvent être publiques, enregistrées, et que le huis clos n'est qu'une faculté. Nous y reviendrons dans le cadre du bureau. Autant j'estime que le huis clos peut se justifier pour la commission d'enquête sur le djihadisme, autant je considère que la nôtre doit rester un peu ouverte, précisément pour témoigner de notre volonté d'apaisement, loin de toute stigmatisation.

**Mme Catherine Troendlé**. – En évoquant la confidentialité de nos travaux, je n'évoquais que d'éventuels commentaires publics des membres de notre commission d'enquête.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Nous nous rejoignons donc.

**Mme Françoise Cartron**. – Notez que l'audition conduite hier par la commission d'enquête sur le djihadisme, qui réunissait pourtant des personnalités exposées, était publique.

**M. Jacques-Bernard Magner**. – Je remercie David Assouline d'avoir précisé le sens de mon intervention liminaire. Les travaux que Jacques Legendre et moi-même avons conduits, dans le cadre de l'ex-commission pour le contrôle de l'application des lois, sur le bilan d'application de la loi Carle – dont il m'a fallu expliquer à beaucoup pourquoi ils ne concluaient pas, comme ils l'espéraient, à son abrogation –, de même que ceux que nous avons menés, avec Colette Mélot, sur les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation ou ceux qu'ont présentés Françoise Cartron et Brigitte Gonthier-Morin sur la carte scolaire ou la formation des enseignants, ont tous été réalisés avec un souci de modération. Dans les débats sur la refondation de l'école, qui nous ont souvent occupés jusqu'à une heure avancée de la nuit, nous avons agi de même. Nous n'entendions pas rallumer des guerres scolaires inutiles, car l'école a besoin d'apaisement. J'observe que les travaux de la mission sur les rythmes scolaires n'ont pas été aussi sereins que ceux menés au sein de notre commission de la culture.

Certes, les groupes politiques sont libres d'user comme ils l'entendent de leur droit de tirage, mais je crains, en dépit des propos de Mme Troendlé, que cette commission d'enquête ne mette à nouveau l'école à feu et à sang. On peut craindre que certaines personnes que nous entendrons, qui n'ont pas forcément de réponse, soient tentées d'avancer des réponses attendues par l'opinion publique, qui ne sont pas forcément les bonnes.

**Mme Catherine Troendlé**. – Que craignez-vous donc ?

**M. Jacques-Bernard Magner**. – Que l'on ne remette l'école à feu et à sang.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Nous serons amenés à aborder des questions aussi diverses que l'enseignement de la morale laïque, le statut de l'Alsace-Moselle, l'école privée sous contrat… Efforçons-nous de préserver un climat apaisé et de modérer l'ardeur de nos tempéraments.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Permettez-moi tout d'abord de vous remercier de votre confiance. Comme rapporteur, j'essaierai de m'acquitter de cette fonction dans un esprit de consensus, sur des thèmes qui nous concernent tous de très près. Je veux réagir à ce qui vient d'être dit en rappelant que la diversité des membres de cette commission, qui n'appartiennent pas tous à la commission de la culture, est une bonne chose, et nous apportera un éclairage différent.

Certes, il faut se garder de mettre l'école à feu et à sang. Je conçois que l'on puisse s'interroger sur l'opportunité du choix d'une commission d'enquête après les évènements douloureux qui viennent de nous frapper, mais il ne faut pas minimiser la gravité des choses. Dans son rapport de 2004 sur les signes religieux à l'école, que - je vous le rappelle - le ministre de l'époque, François Fillon, avait mis sous le boisseau, Jean-Pierre Obin soulignait qui si nous n'avons pas su agir, c'est peut-être parce que les frontières sont restées trop étanches entre les enseignants, les chefs d'établissements et les inspecteurs d'académie.

Je forme le vœu que nous sachions cette fois lever les blocages. Il nous reviendra de choisir, selon les circonstances, entre publicité et huis clos. Il est temps de réfléchir au problème de la laïcité à l'école, ainsi que le rappelle Gilles Kepel dans un récent article. Rappelez-vous la commission Stasi. Les choses arrivent, en politique, quand chacun a muri. Nous avons tous, ici, le souci du bon fonctionnement de l'école, de la réussite des élèves. Les enseignants, qui sont dans une situation difficile, attendent de nous qu'on les aide à exercer leur métier dans de bonnes conditions. Ils nous disent qu'ils sont dépassés par beaucoup de choses. Il ne s'agit pas pour nous de stigmatiser quiconque, ni aucun territoire. Puissions-nous travailler dans un climat serein, apaisé, constructif.

La réglementation en vigueur nous donne six mois à compter de la prise d'acte de la commission par la Conférence des Présidents, pour achever nos travaux, soit en pratique au plus tard le 22 juillet 2015. Il me semblerait toutefois préférable que nous puissions présenter notre rapport aux alentours de la mi-juin, car passé ce butoir, nous tomberions dans la préparation des épreuves du bac qui mobilise prioritairement la communauté éducative puis dans les vacances scolaires.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Ça dépendra de ce qu'on peut faire, nous verrons.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Cela nous imposera donc un rythme assez soutenu, mais je pense que cinq mois de travail permettront tout de même de tirer des conclusions et de formuler des propositions répondant bien aux préoccupations des auteurs de la résolution.

Si vous en êtes d'accord, Madame la Présidente, nous pourrions arrêter le principe de nous réunir les jeudis matin, quitte à programmer quelques réunions à un autre moment si l'ordre du jour ou des impératifs nous y obligent.

En revanche, si comme je le suppose, nous devons envisager de brefs déplacements en France, ils pourraient être organisés les lundis ou les vendredis, où en général ni les commissions ni la séance ne se réunissent.

Je n'exclus pas qu'une mission à l'étranger soit nécessaire. Certains pays, qui pont rencontré le même type de problèmes que nous, ont su trouver des réponses fortes. Je pense au Canada, à la Grande-Bretagne, à la Suisse. Les provinces canadiennes ont mené une vraie réflexion, qui pourrait nous inspirer.

**M. David Assouline**. – En matière de laïcité, toutes ne sont pas un modèle…

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Pour ne pas perdre de temps, seriez-vous d'accord, Madame la Présidente, pour convoquer notre Bureau dès lundi prochain en fin d'après-midi, pour une réunion qui ne devrait sans doute pas dépasser une heure ? Cela permettrait de préciser nos méthodes de travail et nos axes de réflexion.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Il reviendra au bureau de décider de la durée de nos travaux. Quant aux jours de nos réunions, il faudra se donner quelque marge pour tenir compte de la disponibilité de nos interlocuteurs. J'invite nos collègues socialistes, qui ne participent pas au bureau, à nous faire part de leurs suggestions par écrit.

**M. Jean-Claude Carle**. – Le rapporteur nous propose de nous réunir le jeudi matin. Nous serions plus disponibles le mercredi après-midi.

**Mme Françoise Cartron**. – Je vous rappelle que le président du Sénat conduit une réflexion sur la réorganisation de nos travaux et souhaiterait que nous restions disponibles pour la séance publique le mercredi après-midi.

**M. David Assouline**. – Pour justifier le choix de la commission d'enquête, notre rapporteur a rappelé que le rapport de Jean-Pierre Obin avait été enterré en 2004. Nous avons précisément entendu, dans la loi de refondation de l'école, y remédier, en créant un organisme indépendant, dont les travaux sont à l'abri de ce genre de décision. Nous avons donc déjà des outils pour enquêter dans la transparence, en un domaine où l'arsenal de la commission d'enquête ne me semble pas le meilleur moyen de libérer la parole, au contraire. L'UMP, en décidant d'y recourir, sait pertinemment ce qu'elle fait, et l'assume, ainsi que vient de le rappeler Mme Troendlé. La lecture politique que ce groupe fait de l'école est marquée, et cela depuis des années, par la suspicion, la mise en cause…

**M. Jean-Claude Carle**. – Je ne peux laisser passer les propos de M. Assouline sans réagir. L'école n'est le monopole de personne, elle n'est ni de droite ni de gauche, elle appartient à la nation.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Je veux encore une fois rassurer. En diligentant cette commission d'enquête, nous n'avions pas d'idée derrière la tête : nous entendions seulement donner un signal fort.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Ne rouvrons pas ce débat, revenons à l'organisation de nos travaux. Pour ce qui est de nos disponibilités, je considère que la participation à cette commission d'enquête impose à chacun de faire des choix ; j'appartiens à la délégation aux droits des femmes, qui se réunit le jeudi matin, et en choisissant d'appartenir à la commission d'enquête, j'avais bien conscience que ça serait parfois compliqué.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Notre présidente a eu raison de dire que nous devons travailler dans un climat serein et paisible, sans nous fixer de date butoir. Mais j'y insiste, si nous voulons que nos travaux aient une résonnance auprès du ministère, des chefs d'établissement et des enseignants, il serait bon de réfléchir à la date de publication de notre rapport. Le publier en pleine période de vacances d'été serait, à mon sens, dommageable.

## Réunion d'orientation du 11 juin 2015

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – M. le rapporteur va nous présenter ses premières orientations de travail, phase importante de nos travaux. En seize semaines, nous avons procédé à 44 auditions plénières, dont trois sous forme de tables rondes, soit une durée totale de 45 heures 30, avec soixante personnalités de tous horizons: enseignants, conseillers principaux d'éducation (CPE), référents laïcité, philosophes, spécialistes des sciences de l'éducation, hauts fonctionnaires, responsables syndicaux ou politiques, journalistes… Notre rapporteur Jacques Grosperrin a organisé neuf auditions-rapporteur où il a entendu 27 personnes durant 9 heures 30.

Nous avons effectué neuf déplacements sur le terrain dont un à l'étranger, cinq en régions et trois à Paris et en Ile-de-France, onze jours au total. Je remercie les membres de la commission qui ont facilité dans leur département l'organisation de ces visites. Nous nous sommes rendus dans de multiples établissements d'enseignement de toutes catégories, dans des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), à l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN) à Poitiers. Nous avons rencontré des recteurs, des enseignants de tous niveaux, des parents d'élèves, des CPE, des élèves et des étudiants, soit plus de 170 personnes, ainsi que des équipes éducatives.

Nous avons réussi à lever les préventions de ceux qui, au départ, s'interrogeaient sur la pertinence de notre démarche. Je leur ai dit et redit: « nous ne venons pas enquêter sur vous ni sur l'école, mais sur vos difficultés, pour vous aider à les résoudre ». Ce message est passé : les seuls à ne pas avoir compris le sens de cette commission d'enquête – ou plutôt, à ne pas vouloir la comprendre – sont ceux qui, dès le départ, ont préféré la politique de la chaise vide, comme les représentants de deux organisations syndicales et ceux de la FCPE au lycée Paul-Éluard de Saint-Denis.

Nous n'allons ce matin ni examiner le rapport, ni présenter des amendements, mais simplement échanger avec le rapporteur. Le rapport sera débattu mercredi 1er juillet après-midi. Nous travaillons à huis clos, sans enregistrement vidéo, le compte rendu de la réunion ne sera pas publié au Bulletin des commissions de cette semaine. À défaut de pouvoir parler très longtemps, vous pourrez parler très librement !

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Oui, nous avons beaucoup et bien travaillé. Mon rapport n'est pas finalisé, il était logique d'attendre cette réunion d'orientation avant de formuler mes propositions.

De nos auditions et rencontres, je dégage trois constats. D'abord, les incidents de janvier lors de la minute de silence révèlent un malaise. Leur nombre n'a pas été précisément quantifié par les services de l'éducation nationale. Ils n'ont pas affecté de manière grave le service public de l'éducation, mais ont révélé un malaise profond que le rapport Obin, il y a dix ans, avait déjà parfaitement diagnostiqué. Le ministère évoquait environ deux cents incidents, nous en comptabilisons plus du double – au moins, car nombre d'incidents ne sont pas signalés par les chefs d'établissement.

Cette querelle des chiffres révèle la faiblesse de l'appareil statistique du ministère ; surtout, nous avons pris conscience de l'impréparation de cette minute de silence. Comme le disait l'un de nos interlocuteurs, la compassion ne se décrète pas ! Pour reprendre l'expression de Mme Laborde, la minute de silence aurait dû être précédée d'une heure de parole.

Deuxième constat, le sentiment d'appartenance se délite. Ces incidents, qui ont pris les enseignants au dépourvu, l'ont révélé : beaucoup de jeunes n'adhèrent pas à des valeurs qu'ils connaissent mal ou qu'ils rejettent. Ces valeurs républicaines sont en réalité plutôt des valeurs démocratiques de tolérance et de respect de l'autre ainsi que de laïcité, gage d'un vivre ensemble harmonieux et d'une neutralité des enseignements.

Certains jeunes ne se reconnaissent pas membres à part entière de la communauté nationale ; leurs repères identitaires sont le quartier, le groupe ethnique, la communauté religieuse ou la nationalité des parents. Ces groupes ont leurs lois, leurs codes, leur croyances, mais leurs valeurs ne sauraient prendre le pas sur celles de la République, seules à garantir à tous l'égalité devant ses lois, sans considération d'origine, de race, de religion ou de croyance.

Pourquoi cette méconnaissance ou ce rejet ? D'avis presque unanime, le mode de transmission de nos valeurs nationales par l'école laisse fortement à désirer... Les enseignants sont les premiers à le regretter et ont besoin de soutien dans cette mission essentielle. L'école n'est pas responsable de tout, et ne peut pas tout. La marginalisation économique et sociale des quartiers, le chômage et les phénomènes de ghetto ne facilitent pas l'adhésion aux valeurs traditionnelles prônées par l'école. Les enseignants eux-mêmes subissent une dégradation constante de leur statut, à la fois matériel et social. Aujourd'hui, la parole du professeur est de plus en plus concurrencée : généralisation du relativisme, bruit numérique ambiant, travail de sape des théories du complot ...

Nous devons redonner aux enseignants confiance en eux-mêmes, pour qu'ils présentent les valeurs de la République non comme des contraintes imposées, mais comme des facteurs d'émancipation et de libre arbitre.

La perte des repères résulte d'un certain nombre de fragilités structurelles, mises en évidence par nos travaux, auxquelles nous devons apporter des solutions ambitieuses. Les grandes enquêtes internationales nous renvoient une image inquiétante. Un pourcentage considérable d'élèves ne maîtrise pas le socle de connaissances et de compétences requis à leur niveau. Trop de jeunes arrivent en sixième sans maîtriser le français. Comment leur transmettre ces valeurs dans une langue qu'ils ne comprennent même pas ? Je propose d'investir massivement dans l'apprentissage du français dès la maternelle. Quant aux enseignants, leur formation devra être revue, car ils ne sont pas correctement préparés à transmettre les valeurs. La formation initiale est inappropriée et la formation continue, en totale déshérence.

L'école républicaine doit aussi pratiquer de manière tangible et au quotidien les valeurs qu'elle est en charge de transmettre, notamment en favorisant certains rites républicains. Il ne s'agit pas d'imposer un nouveau catéchisme, mais de marquer un certain nombre de repères bien visibles favorisant l'émergence du sentiment d'adhésion. Enfin, je crois indispensable d'associer et de responsabiliser les parents à cet effort : l'éducation ne s'arrête pas à la sortie de l'école, et les familles sont à 100 % partie prenante de ce processus.

Je ne sais pas si nous parviendrons à nous entendre sur les solutions, mais je suis convaincu que ce constat sera partagé par tous ceux qui ont participé à nos travaux depuis cinq mois.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Nous pouvons largement partager ces propos factuels. C'est sur les propositions que la discussion sera animée.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Elles ne sont pas arrêtées. Je souhaite en formuler une vingtaine tout au plus, afin que le rapport ait une véritable résonance. Je les ai regroupées sous quatre rubriques.

La première concerne le sentiment d'appartenance et l'adhésion de tous aux valeurs de la citoyenneté. Marie-Christine Blandin interpellait la ministre sur le sujet, d'autres évoquaient un triptyque républicain : code de déontologie, avec un serment de Socrate sur le modèle de celui d'Hippocrate et un règlement intérieur signé par chaque enseignant ; emblèmes de la République, exposés dans tous les établissements…

**M. Jacques-Bernard Magner**. – C'est déjà obligatoire.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Nous sommes allés dans un établissement de Villeurbanne où aucun drapeau n'était visible. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pourrait être affichée à côté de la charte de la laïcité. Troisième pan, une réflexion sur la tenue d'établissement pourrait être lancée.

**M. Jacques-Bernard Magner**. – Que voulez-vous dire par tenue ? Le port de la blouse ?

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Une tenue, afin de sacraliser l'école. Vous avez lu hier la décision du tribunal administratif de Nice autorisant une mère voilée à accompagner une classe en sortie scolaire, position partagée et réaffirmée par la ministre. Nous pensons au contraire que les sorties scolaires sont des actes éducatifs.

Les programmes d'histoire doivent être recentrés – d'aucuns évoquaient « le roman de la nation ». La nation pourrait en effet être placée au cœur des programmes en primaire. Nous devrions instaurer un rite, comme un cérémonial dans la cour de l'école le lundi matin ou un « quoi de neuf » quotidien dans la classe.

Deuxième groupe de propositions : rétablir l'autorité des enseignants et assurer une vraie formation à la transmission des valeurs. Le contenu de cette formation doit être identique dans tous les ÉSPÉ. Quant à la formation continue, elle est le parent pauvre... Nous souhaiterions interdire l'affectation en zone difficile des nouveaux professeurs, sauf demande expresse de leur part. L'autonomie des chefs d'établissement doit être confortée, avec un droit de regard sur le recrutement de leurs équipes, bien sûr dans le respect des règles de la fonction publique. Un code de bonne conduite à l'école pourrait être adopté, sa transgression par l'élève sanctionnée par des travaux d'intérêt général scolaire.

Maîtriser le français et apprendre à se concentrer est essentiel. Cela pourrait donner lieu à un troisième groupe de propositions. Je songe d'abord à une évaluation réelle de la maîtrise du français en CM2. Certains proposaient d'évaluer la maîtrise du « lire, écrire, compter », mais souvent les difficultés en mathématiques proviennent de problèmes de lecture. Il convient de réfléchir à la suppression des enseignements des langues et cultures d'origine, dont les enseignants ne sont pas choisis par l'éducation nationale. Les tablettes - et non le numérique ou les tableaux interactifs - pourraient être interdits dans le primaire. Sinon les élèves n'écriront plus !

Quatrième axe : tous les acteurs doivent être responsabilisés. Les parents devraient être informés sans délai par SMS des absences injustifiées de leurs enfants, cela contribuera à prévenir l'absentéisme scolaire. Le contrôle du Parlement sur les stratégies éducatives doit être renforcé par un débat annuel, en sus des deux heures du débat budgétaire - deux heures, alors qu'il s'agit d'un des premiers postes de dépenses de la nation ! Pour éviter le « syndrome du couvercle », une remontée jusqu'au ministère de l'information sur les incidents est indispensable.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – J'approuve globalement ces propositions qui s'inspirent de ce que nous avons entendu, même si sur quelques points le rapporteur et moi avons eu des discussions animées ! Nous souhaitons tous deux, néanmoins, que toutes les personnes auditionnées s'y retrouvent, tout en ne retenant qu'une vingtaine de propositions, classées en quatre groupes pour plus de clarté.

**Mme Marie-Christine Blandin**. – Je ne me prononcerai pas sur ces propositions esquissées de manière impressionniste. Dès le départ, j'ai dénoncé l'esprit soupçonneux de cette commission, et je prends acte des paroles de la présidente, qui corrigent l'orientation initiale. Des auditions idéologiques visaient principalement à nourrir l'angoisse du rapporteur. Merci d'avoir accepté d'infléchir le *casting* pour l'ouvrir vers d'autres façons de penser l'école et les valeurs de la République.

Vos propositions sont trop vagues, comme le « rite solennel du matin », où vous citez à la fois un rituel dans la cour d'école - s'agit-il comme dans mon enfance en Algérie d'assister au lever des couleurs tous les matins, en uniforme, en présence de deux militaires ? - et l'exercice « quoi de neuf » qui se pratique dans les écoles Freinet, dont l'esprit est celui d'une école inclusive. Nous ne pouvons à ce stade nous prononcer sur ce grand écart entre des pistes que nous partageons et d'autres qui nous semblent redoutables.

**M. Gérard Longuet**. – Nous avons vu des enseignants qui aiment leur métier, qui ne sont pas désabusés, même s'ils sont lucides sur leur environnement et leurs conditions d'exercice. Ils ne regrettent pas leur choix et sont passionnés. C'est une richesse. Certains collègues de gauche nous reprochaient la création d'une commission d'enquête et parlaient de suspicion. Celle-ci existe peut-être dans une partie de l'opinion. Pour nous, la commission d'enquête était synonyme de rapidité et d'exigence dans la méthode de travail, certes pas de soupçon envers les enseignants.

Je souscris à la totalité des pistes envisagées par le rapporteur. L'exercice de la liberté n'exclut pas le formalisme. C'est en fixant les codes du dialogue que nous allons plus loin sur le fond, à l'instar des procédures du Sénat. On ne peut pas demander à un million d'enseignants de se comporter de manière homogène si aucune doctrine n'existe. Pour le dire autrement, le poisson pourrit par la tête. Soljenitsyne, dans son premier livre interpellait l'Occident : « en quoi croyez-vous ? ». Les livres d'histoire et d'économie sont des livres de convictions, ce n'est pas choquant. Mais l'autorité politique est seule légitime à définir quelle diversité elle accepte. Alors que l'histoire anglaise est marquée par la continuité, entre la Charte de 1214 et le *Welfare State* travailliste des années cinquante, nous avons, en France, sacralisé la Révolution française et gommé une partie de la longue marche de l'histoire du pays. Il faudrait définir cette doctrine de l'éducation nationale.

Il n'y a pas d'autorité sans autonomie. Je suis totalement favorable à l'autorité du chef d'établissement par rapport aux familles, aux élèves, aux enseignants ; elle ne se conçoit pas sans l'engagement des élus locaux. Enfin, sans langue commune et richesse du vocabulaire, la pensée est mutilée. Apprendre à lire à un enfant dont la famille ne lit pas n'est pas suffisant : si les parents ne sont pas capables de soutenir leur enfant, l'école doit s'en charger.

**Mme Marie-Annick Duchêne**. – Merci pour cette bonne ambiance de travail, malgré le malaise sur les bancs de gauche, et pour la qualité des intervenants de tous bords, grâce à l'ouverture évoquée par Marie-Christine Blandin.

Nous avons rencontré une enseignante très épanouie, qui avait en elle une autorité et un savoir-faire évidents. Cependant le malaise est réel chez beaucoup d'enseignants et de fonctionnaires, comme les conseillers principaux d'éducation (CPE) en ont témoigné. La forte demande de formation m'a frappée.

Les conclusions du rapporteur correspondent assez bien à ce qui était demandé, hormis la proposition relative à la tenue, qui reste à éclaircir. Pour moi une tenue correcte est importante pour éviter les dérives – j'ai pu connaître ce cas avec mes élèves.

**M. Guy-Dominique Kennel**. – En tant que nouveau sénateur, je n'ai pas compris tout de suite le débat sur le choix de la forme, entre commission d'enquête et mission d'information… En revanche, j'ai vécu dans cette commission ma première expérience de travail gratifiante. J'ai découvert que les sénateurs de gauche et de droite ont tous une passion pour l'éducation nationale : tant mieux ! Toutes les personnalités auditionnées étaient engagées et tenaient un discours très construit, ce qui fut très enrichissant. Une mention particulière au rapporteur qui a su construire des propositions structurées à partir de ces multiples auditions : loin d'être impressionnistes, elles dégagent des orientations claires.

On ne peut rien reprocher à un enseignant si on ne lui a pas demandé à l'origine de prendre des engagements, comme le ferait un employé qui signe son contrat de travail. Merci d'avoir retenu l'expression de « serment de Socrate » Je crois que cela donnera un sentiment d'appartenance aux enseignants.

La représentation nationale doit définir ce qu'elle attend de l'école et des valeurs qu'elle porte. J'ai été étonné que l'idée d'un code de déontologie à destination des élèves, enseignants, chefs d'établissements et parents n'ait été récusée par personne. Elle a reçu un bon accueil parmi nos interlocuteurs.

**M. Jacques-Bernard Magner**. – Le rapporteur a fait une présentation très consensuelle. Beaucoup d'éléments, comme les symboles républicains, sont déjà mentionnés dans des lois. Tout cela ne relève pas d'une commission d'enquête mais d'un rappel aux obligations légales. Je n'ai toujours pas compris la raison d'être de cette commission d'enquête. Un serment me semble excessif, désuet, mais enfin, pourquoi pas... à condition qu'il soit fondé sur la laïcité et les valeurs républicaines et imposé à toutes les écoles, publiques et privées sous contrat.

Je rappelle tout de même qu'une commission d'enquête n'a pas pour but de faire des propositions, mais de dresser des constats et procéder à des vérifications. M. Guy-Dominique Kennel et moi sommes chargés d'une mission d'information : voilà le cadre pour proposer des pistes.

Les enseignants n'ont pas été préparés à cette minute de silence, une heure de parole aurait été souhaitable aussi : avions-nous besoin d'une commission d'enquête pour conclure cela ? Le groupe socialiste attendra le rapport définitif pour se prononcer sur des propositions détaillées.

**M. David Assouline**. – Je ne juge pas ce travail car j'ai souvent été absent de ces débats, sur un thème qui pourtant me passionne. Les attentats ont été un choc dans toute la société. Quelques réactions malvenues dans des établissements scolaires montrent l'état déplorable du lien à la citoyenneté et de l'adhésion républicaine, au sein de toute la société et non seulement à l'école. Les extrémismes, djihadisme ou populisme nationaliste, gangrènent la société. Ne cantonnez pas le problème à l'école, il est plus global.

Une commission d'enquête aurait eu une justification si nous devions rechercher des éléments cachés, révéler des dérives, or ce n'était pas le fil conducteur de vos travaux. Vous pourriez admettre que ce cadre ne pouvait créer les conditions de la confiance. Auparavant des rapports étaient mis sous le boisseau, maintenant tous sont publiés.

**M. Jacques Grosperrin**. – Hier il y a eu un problème…

**Mme Marie-Christine Blandin**. – Un rapport a été enterré !

**M. David Assouline**. – Je parlais des rapports relatifs à l'éducation nationale. Certes il faut punir avec sévérité les apologies du racisme, de la haine et du terrorisme, mais des mesures ont déjà été adoptées : des chartes de la laïcité et de la citoyenneté dans tous les établissements, l'instauration d'une éducation morale et civique… Si ces décisions n'avaient pas été prises, alors votre commission d'enquête eût été justifiée.

Attention que votre proposition de serment de Socrate – j'ai été professeur – ne soit pas caricaturée par les médias comme la seule proposition de notre commission.

**Mme Catherine Troendlé**. – J'ai apprécié la liberté de parole qui a régné lors des auditions. Je pense que c'est le cadre, précisément – une commission d'enquête – qui a provoqué cela. On a entendu, par exemple, que les chefs d'établissement, lorsqu'il s'agissait de faire des signalements, restaient parfois timorés, pour ne pas faire de vagues. Nous avons constaté que la vraie difficulté touchait à la place de chacun dans l'éducation : parents, enseignants et élèves. Lorsque les uns empiètent sur les missions des autres, il en résulte des amalgames qui nuisent à l'efficacité. J'approuve le fait de classer nos conclusions en quatre catégories. Nous apportons des solutions globales à une situation qui mérite qu'on en débatte, même si elle n'est pas dramatique.

**M. Patrick Abate**. – L'éducation nationale est un corps de professionnels passionnés. Sans passion, un enseignant ne tient pas longtemps. Les valeurs de la République déclenchent également les passions. La confrontation des opinions sur ces sujets relève davantage de la démarche philosophique que d'une logique d'investigation. Dans nos débats, nous avons considéré la doctrine plutôt que l'enquête. Rien n'empêche que notre commission d'enquête se borne à constater une absence de problème. Les valeurs de la République se sécrètent plutôt qu'elles ne se décrètent. Quant à la minute de silence, il faut relativiser le grand émoi qu'elle a suscité : il n'y a eu que quelques centaines de perturbations sur des dizaines de milliers d'établissements. Il aurait suffi de la remplacer par une minute de parole pour éviter tout incident.

**M. Michel Savin**. – Les auditions ont été de qualité. Elles ont également été variées et passionnées. Qui d'autre que la commission culture aurait pu mettre en place cette commission d'enquête ?

**M. David Assouline**. – Le groupe UMP, pas la commission !

**M. Michel Savin**. – Elle a contribué à mieux quantifier les incidents, souvent minorés. Or, même limités, ils sont un message que nous envoie une partie de la population. Le sentiment de non appartenance à l'identité nationale et de perte de repères ne peuvent que nous interpeller. J'espère que cette commission d'enquête débouchera sur des propositions et contribuera à allumer des contrefeux pour rétablir la sérénité dans un lieu où l'on doit partager les valeurs de la République. L'apprentissage du français à l'école est un sujet essentiel. Dans la mesure où le redoublement n'est pas reconnu par les chefs d'établissement, comment éviter les décrochages scolaires ?

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – A aucun moment nous ne ferons référence dans le rapport à des rituels comme la levée des drapeaux ou le salut aux couleurs. Je m'y oppose. Nous avons veillé à distinguer école et collège. La réflexion de M. Longuet sur la nécessité d'avoir un comportement homogène et cohérent est judicieuse. Nous noterons également qu'il manque dans les ÉSPÉ des modules sur la laïcité, les valeurs républicaines, l'histoire de l'école, etc.

**M. Jacques-Bernard Magner**. – C'est déjà dans la loi.

**Mme Françoise Laborde, président**. – Ce n'est pas appliqué. Nous avons demandé aux ÉSPÉ de prendre acte que l'éducation nationale doit imposer sur ces sujets des modules identiques dans toutes les académies. Des initiatives intéressantes existent en matière de tenue des élèves, avec le port de sweat-shirts par exemple, et non un uniforme à proprement parler. Le code de déontologie et le serment de Socrate ont déjà été testés. On nous a dit partout que c'était une bonne idée. Quant au drapeau, certains enseignants se sont plaints à Villeurbanne que leur chef d'établissement refuse d'en acheter un, pour des questions de coût. Enseignante, je suis effectivement passionnée par le sujet de l'éducation. Le rapport mentionnera la nécessité de relativiser les incidents sur la minute de silence. Des données statistiques y figureront et nous éviterons la confusion entre ces incidents et l'engagement des jeunes dans le djihadisme. Notre commission d'enquête a libéré la parole sans pourtant lever tous les silences.

Nous avons recueilli le témoignage d'une enseignante ayant subi une agression au couteau : la proviseure a refusé de le signaler par souci d'éviter le scandale à la veille d'une inspection de l'établissement. L'ancien dispositif Signa facilitait le recensement de ces incidents. Peut-être faudrait-il le rétablir. Scolariser les enfants en maternelle dès deux ans et demi favoriserait leur apprentissage du français.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Même si nous ne sommes pas d'accord sur tout, j'ai apprécié de travailler avec la présidente. Madame Blandin, je viens de Besançon, pas de Giverny : je ne suis pas aussi impressionniste que vous le dites.

**M. Gérard Longuet**. – Il est plus Courbet que Monet.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Je ne suis pas particulièrement proche de M. Mérieux. Vous avez souhaité qu'il vienne ; nous l'avons entendu. Nous avons également auditionné des philosophes. Nous avions invité Michel Onfray ; il nous a répondu que nous pouvions continuer à supprimer les notes et l'effort, mais qu'il ne viendrait pas.

**M. Jacques-Bernard Magner**. – La loi l'y oblige pourtant si nous le convoquons ! Vous auriez dû le faire, et inviter M. Zemmour !

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Nous avions également envisagé d'inviter M. Cohn-Bendit. L'image de notre commission d'enquête serait devenue trop médiatique. Même s'il ne faut rien s'interdire intellectuellement, nous aurions manqué de prudence. Madame Blandin, le cérémonial du lundi matin dans la cour d'école servirait à recentrer les élèves après le week-end. Il relève plus du rituel que de la morale. Je ne suis pas pour la montée des couleurs ou le garde à vous. En revanche, le « quoi de neuf ? » est intéressant.

**Mme Marie-Christine Blandin**. – C'est une méthode de la pédagogie Freinet et non pas Montessori, comme vous l'avez laissé entendre dans un journal du Doubs.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Nous n'avons souhaité stigmatiser personne. L'école n'est pas responsable de tout et ne peut pas tout. M. Longuet a raison de dire qu'il n'y a pas d'autorité sans autonomie. Les codes et les rituels protègent les élèves comme les enseignants. Il suffit de songer à l'estrade, par exemple. L'apprentissage du français est une obligation fondamentale. Il faut prévoir une évaluation en CM2, car le collège ce n'est plus le primaire. Les enseignants du primaire font classe ; ceux du secondaire font cours. Je propose de renommer le serment de Socrate, serment Kennel ! La représentation nationale doit avoir son mot à dire pour forger les citoyens des décennies à venir.

**M. Gérard Longuet**. – On en revient à la doctrine.

**Mme Marie-Annick Duchêne**. – Si le serment est une excellente idée, méfions-nous du nom qu'on lui donnera. Socrate ne plaidait pour rien d'autre que la maïeutique.

**M. Gérard Longuet**. – Le serment de Ferry ?

**M. Jacques-Bernard Magner**. – Luc ou Jules ?

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Une commission d'enquête qui ne fait pas de propositions ne sert à rien.

**M. Jacques-Bernard Magner**. – C'est le titre de commission d'enquête qui est inutile. Mission d'information aurait mieux convenu.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Monsieur Abate, je ne suis pas certain qu'il n'y ait pas de problèmes dans l'éducation nationale. Cette commission d'enquête en a révélé certains, qu'on ne soupçonnait pas. J'ai découvert, par exemple, que l'enseignement de l'histoire était contesté. Pas partout, certes. Gardons cependant à l'esprit ce que disait M. Obin : ceux qui riaient en 2004 partent aujourd'hui faire le djihad. Si notre commission d'enquête nourrit le débat, nous aurons réussi. Des deux rapports sur le djihad, celui du Sénat a fait pschitt, alors qu'on continue de parler de celui de l'Assemblée. Évitons la mièvrerie et privilégions le réalisme : c'est ainsi que nous ferons exister le Sénat. Il n'y a eu que 200 incidents signalés sur les 400 (au moins) qui ont vraiment eu lieu. La ministre a mentionné 816 jeunes radicalisés recensés dans les établissements scolaires. Ce n'est pas rien.

**Mme Françoise Laborde**. – La définition d'un incident n'est pas la même à Dijon ou à Marseille. Dans son rapport sur le djihadisme, le Sénat a fait 101 propositions contre 10 ou 12 pour l'Assemblée. C'était plus lisible : on ne parle que de celles des députés.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Monsieur Abate, si les valeurs de la République ne se décrètent pas, elles se partagent. La commission d'enquête – notamment les discussions houleuses que nous avons eues, Mme Laborde et moi – nous a fait avancer vers un équilibre. J'espère que le rapport réveillera les consciences. Dans la plupart des établissements, les choses se passent bien. Il faut néanmoins contenir le mouvement de fond qui se lève. C'est à cela que sert le débat.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Nous avons donné moins de place au lycée, car les élèves n'y arrivent pas sans acquis. J'ai demandé et reçu une note sur la situation de l'enseignement et de la citoyenneté dans plusieurs pays voisins (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), et une autre sur l'enseignement de l'éthique et du fait religieux. Chaque groupe pourra faire des propositions sur le rapport jusqu'au 1er juillet. Celui-ci sera ensuite présenté à nos collègues de la commission de la culture et de l'éducation, le 8 juillet. Une conférence de presse aura lieu dans la foulée.

**M. Gérard Longuet**. – Pour justifier notre commission d'enquête, nous devons partir du principe que nous avons cherché la réalité des faits, amplifiée par les uns, dissimulée par les autres. Nous avons ainsi réalisé que les actes d'incivilité traduisaient l'incompréhension par beaucoup d'élèves d'une éthique républicaine collective, et nous avons cherché des solutions. La légitimité de cette commission d'enquête a été de rétablir l'ampleur des faits en appréciant à leur juste valeur les délires et les silences. Les manifestations qui se sont exprimées sont moins assourdissantes que la déliquescence silencieuse des convictions.

**M. Jacques Grosperrin**. – D'autant qu'on ne la soupçonnait pas.

**Réunion d'examen du rapport du 1er juillet 2015**

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Au fil de ces cinq mois de travail, certains ont ironisé sur ma forte implication, presque de co-rapporteure, mais comment ne pas être passionnée par ce sujet ? Je pense avoir tenu mon rôle de présidente et de modératrice lors des auditions, mais aussi avoir mis en avant le premier degré alors que le rapporteur et la plupart de nos collègues se focalisaient davantage sur le second degré.

L'initiative de cette commission d'enquête avait été contestée. Cependant, une fois l'incompréhension et l'émotion passées, elle s'est révélée riche de rencontres et d'échanges.

Jacques Grosperrin nous présentera son rapport fondé sur les orientations qu'il nous a présentées le 11 juin. Conformément à la réglementation en vigueur, vous avez pu consulter son projet depuis le 25 juin et plusieurs d'entre nous ont fait des propositions de rédaction dont nous allons débattre.

Merci à tous ceux qui nous ont accompagnés et qui se sont beaucoup investis. Nous avons procédé à 44 auditions plénières, dont trois sous forme de tables rondes, d'une durée totale de 45 heures 30, avec soixante personnalités de tous horizons : enseignants, conseillers principaux d'éducation (CPE), référents laïcité, philosophes, spécialistes des sciences de l'éducation, hauts fonctionnaires, responsables syndicaux ou politiques, journalistes, inspecteurs généraux, d'académie et de l'éducation nationale, chefs d'établissement…

Le rapporteur, souvent accompagné de plusieurs membres de la commission, a organisé neuf auditions-rapporteur où il a entendu 27 personnes durant 9 heures 30, sans compter de nombreux entretiens complémentaires.

Nous avons effectué neuf déplacements sur le terrain dont un à l'étranger, cinq en région et trois à Paris et en Ile-de-France, soit onze jours au total. Je remercie à nouveau les membres de la commission qui ont facilité l'organisation de ces visites dans leur département. Nous nous sommes rendus dans de multiples établissements d'enseignement de toutes catégories, dans des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) et à l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN) de Poitiers.

Nous avons rencontré des recteurs, des enseignants de tous niveaux, des parents d'élèves, des CPE, des élèves et des étudiants, soit plus de 170 personnes, ainsi que des équipes éducatives. Nous avons réussi à lever les préventions de ceux qui, au départ, s'interrogeaient sur la pertinence de notre démarche. Je leur ai dit et redit : « nous ne venons pas enquêter sur vous ni sur l'école, mais sur vos difficultés, pour vous aider à les résoudre ». Ce message est passé : les seuls à ne pas avoir compris le sens de cette commission d'enquête – ou plutôt, à ne pas vouloir comprendre – sont ceux qui, dès le départ, ont préféré la politique de la chaise vide, comme les représentants d'organisations syndicales ou de parents d'élèves du lycée Paul-Éluard de Saint-Denis.

En dehors des auditions, les travaux des commissions d'enquête restent secrets tant que leur rapport n'a pas été publié. Il nous est interdit de communiquer sur la réunion d'aujourd'hui et sur le projet de Jacques Grosperrin. Cet après-midi, nous travaillons à huis clos, le compte-rendu de la réunion ne sera pas publié, hormis, si nous le décidons, en annexe du rapport de Jacques Grosperrin s'il est adopté.

Dans ce cas, le rapport sera déposé en fin d'après-midi, ce qui marquera officiellement la fin de notre commission. Ce dépôt sera annoncé en séance publique et publié au *Journal officiel* dès demain. Durant six jours nets, le Sénat peut se constituer en comité secret et, le cas échéant, décider de ne pas publier le rapport ou de n'en publier qu'une partie. En cas d'autorisation de publication, le rapport sera mis en ligne sur le site Internet du Sénat mercredi 8 juillet, avant impression et distribution. Nous pourrons alors librement communiquer sur tout ce qui y figurera. Les parties non publiées resteront secrètes – en particulier l'audition à huis clos de Vincent Peillon.

Je vous inviterai à décider si, dans le rapport, doivent figurer le compte rendu de la réunion d'aujourd'hui, celui de celle du 11 juin ainsi que celui des différents déplacements effectués.

Jacques Grosperrin et moi-même envisageons de présenter le rapport devant la commission de la culture le mercredi 8 juillet.

En revanche, si le rapport n'est pas adopté, il n'y aura aucune publication - hormis celle des comptes rendus déjà publiés sur le site du Sénat et dans les *Compte rendus des commissions*.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Merci pour ce travail durant ces longs mois. Vous avez pu prendre connaissance de ce rapport dès le 25 juin, et un exemplaire papier nominatif vient de vous être confié pour la durée de cette réunion. J'ai pris en compte plusieurs observations formulées le 11 juin, notamment pour préciser le concept de « valeurs de la République » qui, comme l'avait souligné Gérard Longuet, nécessite une explication de texte.

J'ai reformulé certaines des vingt propositions principales du rapport pour leur donner un contenu plus opérationnel. J'ai été sensible à la recommandation de notre présidente de faire des propositions pratiques et applicables.

Deux préoccupations m'ont guidé tout au long de ce travail : sortir du déni de problèmes connus depuis longtemps, mais auxquels les pouvoirs publics n'ont pas vraiment réagi ; libérer la parole, à commencer par celle des personnels de l'éducation nationale qui vivent ces difficultés au quotidien.

Nous avons réalisé un travail en profondeur, sans exclusive ni esprit partisan. Plusieurs d'entre nous avaient rejeté par principe la formule d'une commission d'enquête, mais nous avons tous avancé pour parvenir à trois constats issus de nos auditions et de nos déplacements.

D'abord, les incidents de janvier 2015 ont été un nouveau révélateur. De nombreux incidents sont survenus dans des écoles lors de la minute de silence, sans que les services de l'éducation nationale puissent en quantifier le nombre. Le ministère a évoqué environ deux cents incidents, nous en comptabilisons plus du double – un chiffre fortement sous-évalué puisque nombre d'incidents ne sont pas signalés. Lors de son audition le 2 juin, la ministre a évoqué 816 signalements de radicalisation, à ne pas confondre avec les incidents précédents. Cette querelle de chiffres révèle la faiblesse de l'appareil statistique du ministère, alors que cette question devrait faire l'objet d'une attention renforcée, comme nous le proposons dans le rapport.

La minute de silence, partant d'une bonne intention, souffrait surtout d'une totale impréparation et était inappropriée. Comme l'a dit l'un de nos interlocuteurs, la compassion ne se décrète pas : pour reprendre l'expression de Mme Laborde, la minute de silence aurait dû être précédée d'une heure de parole. Si les incidents de janvier n'ont pas affecté de manière grave le service public de l'éducation, ils ont révélé un état d'esprit, et même un malaise profond que le rapport Obin, il y a dix ans, avait déjà parfaitement diagnostiqué.

Deuxième constat, le sentiment d'appartenance à des valeurs – mal connues voire rejetées – se délite. Quelles valeurs, m'avez-vous demandé le 11 juin ? Les valeurs républicaines, ou, plutôt, les valeurs de l'école républicaine, sur lesquelles devraient s'accorder tous les membres de la communauté éducative. Elles incluent la laïcité et la neutralité des enseignements, l'égalité de tous sans considération d'origine, de race, de religion ou de croyance, une stricte égalité entre les filles et les garçons, la conviction que l'émancipation de chacun passe par le savoir plutôt que par les dogmes, le respect mutuel entre tous les membres de la communauté éducative, ainsi que le crédit attaché à la parole de l'enseignant. Ces valeurs, dont la liste n'est pas figée, se déclinent à tous les instants de la vie scolaire.

C'est par la laïcité, première de ces valeurs, que l'école assure le vivre-ensemble sans distinction d'origine ou de confession religieuse et la neutralité des enseignements.

Certains jeunes peinent à se reconnaître comme membres à part entière de la communauté nationale, au profit d'autres repères identitaires comme le quartier, le groupe ethnique, la communauté religieuse, la nationalité des parents... Or ces groupes ont leurs propres lois, leurs codes, leurs repères, leur croyances, ce qui place les élèves en porte-à-faux. Ces valeurs particulières ne doivent pas l'emporter sur celles de la République, seules à même de garantir à tous l'égalité devant ses lois, sans considération d'origine, de race, de religion ou de croyance.

Pourquoi une méconnaissance voire un rejet des valeurs de la République ? D'avis presque unanime, le mode actuel de transmission de nos valeurs nationales par l'école laisse fortement à désirer. Les enseignants, qui sont les premiers à le déplorer, ont besoin d'être soutenus dans cette mission essentielle. Cependant, gardons bien à l'esprit que l'école n'est pas responsable de tout, et ne peut pas tout.

La marginalisation économique et sociale des quartiers, le chômage et les phénomènes de ghetto ne facilitent pas l'adhésion aux valeurs traditionnelles prônées par l'école. Les enseignants eux-mêmes subissent une dégradation constante de leur statut, à la fois matériel et social. La parole du professeur est de plus en plus concurrencée : généralisation du relativisme, bruit numérique ambiant, travail de sape des théories du complot… Si le temps des fameux hussards noirs de la République est derrière nous, leur mission de transmission des valeurs demeure pleinement légitime.

Pour contrer les dérives et restaurer la transmission du sentiment d'appartenance, l'école doit redonner à ses enseignants confiance en eux-mêmes, première priorité afin qu'à leur tour, ils puissent à nouveau transmettre des valeurs qui soient perçues non pas comme des contraintes imposées mais comme des facteurs d'émancipation et de libre-arbitre.

Enfin, la perte des repères résulte de plusieurs fragilités structurelles auxquelles nous devons apporter des solutions ambitieuses. La plus grave tient au manque de maîtrise du socle de connaissances et de compétences requises à leur niveau par un pourcentage considérable d'élèves, en particulier en français. De très nombreux enseignants nous l'ont signalé, et il apparaît clairement dans les grandes enquêtes internationales. Je suggère d'agir à la fois auprès des élèves et des enseignants.

Trop de jeunes arrivent en sixième sans maîtriser les français. Comment leur transmettre ces valeurs, dans une langue qu'ils ne comprennent même pas ? Je propose d'investir massivement dans l'apprentissage du français dès la maternelle ; une maîtrise suffisante du français en fin de CM2 doit devenir une condition pour accéder en sixième. Quant aux enseignants, leur formation doit être revue, car ils ne sont pas correctement préparés à transmettre les valeurs. La formation initiale est inappropriée et la formation continue, en totale déshérence.

L'école républicaine doit pratiquer de manière tangible et au quotidien les valeurs qu'elle est en charge de transmettre, notamment en favorisant certains rites républicains. Il s'agit, sans imposer une sorte de catéchisme laïc, de marquer un certain nombre de repères bien visibles favorisant l'émergence du sentiment d'adhésion. Enfin, il est indispensable d'associer et de responsabiliser les parents à cet effort : l'éducation ne s'arrête pas à la sortie de l'école, et les familles sont à 100 % partie prenante de ce processus.

Je ne propose pas de réforme institutionnelle majeure ; je ne suggère pas de revenir sur la loi d'orientation du 8 juillet 2013 sur la refondation de l'école de la République, mais de mieux appliquer cette loi afin qu'elle favorise une authentique transmission des valeurs de la République, d'où le titre de mon rapport, *Faire revenir la République à l'école.*

Le Parlement n'est pas assez associé à la définition des choix stratégiques qui déterminent la formation des citoyens de demain. Certes, nous votons des lois comme celle de juillet 2013, et débattons sur les crédits de l'enseignement… Est-ce suffisant ? Sur un thème aussi fondamental, les représentants de la Nation devraient débattre plus régulièrement et dans un cadre mieux adapté ; ce sera l'une de mes principales propositions.

Mon rapport est organisé en quatre axes prioritaires : favoriser le sentiment d'appartenance et l'adhésion de tous aux valeurs de la citoyenneté ; restaurer l'autorité des enseignants et mettre en place une vraie formation à la transmission des valeurs ; mettre l'accent sur la maîtrise du français et veiller à une meilleure concentration des élèves ; mieux responsabiliser tous les acteurs. La liste des propositions figure au début du rapport. D'autres mesures d'accompagnement sont proposées, comme encourager, si possible, l'accueil des enfants de moins de trois ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé.

Merci à tous ceux qui m'ont soutenu dans ce difficile parcours, dont je retire au moins deux certitudes : même faute d'accord sur les solutions, notre constat général objectif ne peut qu'être partagé par tous ceux qui ont participé à nos travaux ; notre travail était attendu, et il ne restera pas vain. La défense de l'école républicaine et la promotion des valeurs de la République sont un combat de tous les instants, auquel j'ai été fier de participer à vos côtés.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Sept propositions de rédaction dont trois de votre présidente ont été soumises dans le délai imparti.

La proposition n° 1 de M. Legendre précise dans le premier axe prioritaire que doivent être interdits à l'école le port de signes ou de tenues ostensibles d'appartenance non seulement religieuse mais aussi « politique ». Je suggèrerais d'y ajouter également le terme « philosophique ».

**M. Jacques Legendre**. – Ma proposition s'explique par son texte même.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Je vous demande de la retirer. Il ne faudrait pas sortir du sens précis de ce rapport. Le barbare qui a tué la semaine dernière en Isère était originaire de Besançon et a été formé par un de mes étudiants. Loin de déboucher sur un « rapport tondeuse à gazon » - vous vous coupez un doigt, il faut une loi… -, notre travail est important et attendu. La loi de 2004 porte uniquement sur les signes religieux, restons sur cette notion.

**M. Jacques Legendre**. – En effet.

**Mme Marie-Annick Duchêne**. – Durant ma carrière, j'ai assisté à des réflexions politiques déplacées et exagérées. Nous ne sommes pas à l'abri de partis politiques totalitaires. Le mot « politique » a de la valeur, je soutiens son insertion.

**Mme Catherine Troendlé**. – Comme Mme Duchêne, je souhaiterais rajouter les termes « politique et philosophique ». Certains partis politiques extrêmes émergent ou se développent. Rien n'empêcherait un enfant de venir à l'école vêtu d'un T-shirt vantant tel ou tel parti totalitaire. N'est-ce pas un signe ostentatoire ?

**Mme Marie-Christine Blandin**. – Je suis entre deux hommes compétents et expérimentés qui murmurent que c'est déjà interdit… Ne faudrait-il pas mettre appartenance au pluriel ?

**Mme Catherine Troendlé**. – C'est mieux de redire que c'est interdit…

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Je souhaitais donner un signal fort, mais je vous propose de mentionner « appartenance religieuse, politique ou philosophique ».

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – C'est seulement repris de la circulaire Chatel…

**M. Patrick Abate**. – Commencer par le terme de « sacralisation » de l'école – ce qui évoque le religieux – me gêne. C'est symptomatique de la difficulté de l'exercice…

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Nous avions pensé à « sanctuariser ».

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Je n'ai pas trouvé de meilleur synonyme.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Nous pourrions utiliser des guillemets ? Laissons plutôt comme cela.

*La proposition de rédaction n° 1 rectifiée est adoptée.*

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – La proposition n° 2 de M. Legendre remplace « recentrage des programmes d'histoire autour du récit national » par « priorité à la connaissance de l'histoire de France et de sa chronologie ». Je préférerais, comme indiqué dans la proposition n° 5, « mettre la Nation au cœur des programmes d'histoire en primaire et au collège ».

**M. Jacques Legendre**. – L'historien que je suis n'aime pas beaucoup le terme de récit national, parce que l'histoire est une science humaine, pas un récit. Je préfère le terme d'histoire de France, compréhensible par tous, et j'insisterais sur la chronologie, beaucoup de jeunes mélangeant allègrement des événements qui se sont déroulés à des époques différentes.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – J'avais mentionné le terme de Nation car de nombreuses personnes auditionnées l'utilisaient, mais je donnerais volontiers la priorité à la proposition de M. Legendre.

**M. Patrick Abate**. – Je partage l'avis de M. Legendre : l'histoire est une science.

**Mme Marie-Annick Duchêne**. – La chronologie fait partie des repères mentionnés dans le rapport, j'y tiens également.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – J'entends les remarques des spécialistes de l'éduction ou des historiens. L'idée est de donner un signal. En sus de récit national, nous avions aussi entendu le terme de roman national… Trouvons un intermédiaire. « Récit national » a été évoqué par tous les philosophes que nous avons entendus. L'expression doit être conservée. La priorité donnée à l'histoire de France et à la chronologie est évoquée dans le contenu du rapport. Je laisserais tel quel « recentrage dans l'histoire de France autour du récit national ».

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – La chronologie est importante.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Nous pourrions prôner un « recentrage des programmes sur l'histoire de France et sa chronologie autour du récit national » ?

**Mme Marie-Annick Duchêne**. – Il s'agit bien d'un recentrage des programmes d'histoire ?

**M. Guy-Dominique Kennel**. – Je propose « recentrage des programmes d'histoire autour du récit national en priorisant sur la chronologie » ou « recentrage des programmes d'histoire sur l'histoire de France et sa chronologie autour du récit national ».

**M. Claude Kern**. – Cela me convient.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Gardons « recentrage du programme de l'histoire de France et de sa chronologie autour du récit national ».

*La proposition de rédaction n° 2 rectifiée, est adoptée.*

*La proposition de rédaction n° 5 devient sans objet.*

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – La proposition de modification n° 3 de M. Legendre supprime le « rappel en début de semaine par le chef d'établissement ou l'enseignant des valeurs citoyennes autour de sujets d'actualité ».

**M. Jacques Legendre**. – On demande déjà beaucoup aux chefs d'établissement. Ce n'est pas un problème de fond : nous rentrons trop dans les détails et je m'interroge sur le caractère pratique de la proposition.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Certains chefs d'établissement le font chaque jour.

**Mme Catherine Troendlé**. – Les recteurs pourraient-ils définir ces sujets d'actualité ou ces messages pour une plus grande cohérence dans les écoles ?

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Ce rappel en début de semaine m'a fait penser, comme je l'ai écrit dans ma contribution, à l'enseignement civique et moral qui sera dispensé chaque semaine. Selon l'âge des enfants et leur classe, il pourrait être davantage lié à la vie de la classe, au quartier, avant d'évoquer la commune, le pays… Je suis plutôt favorable au maintien de ce dispositif.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Nous nous sommes rendus dans une école où était dispensé l'exercice du « quoi de neuf ? ». Dans une école de Montfermeil, un cérémonial réunit chaque matin le chef d'établissement qui évoque devant les élèves un fait d'actualité de la veille. Je propose plutôt que cet exercice soit hebdomadaire.

**M. Jacques Legendre**. – Je retire ma proposition de rédaction.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Merci de votre sagesse.

*La proposition de rédaction n° 3 est retirée.*

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – A la fin de l'axe 2, ma proposition de rédaction n° 7 complète le code de bonne conduite avec la « création dans chaque département d'un établissement spécialisé d'accueil pour les élèves les plus perturbateurs. » Il me semble plus judicieux d'inclure cette disposition dans le deuxième axe qui traite de l'autorité plutôt que dans le troisième dont la dominante est d'améliorer la maîtrise du français.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – J'approuve cette proposition.

*La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.*

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – La 1re proposition du rapporteur pour l'axe 3 porte sur l'évaluation de la maîtrise du français au CM2 et sur l'apprentissage du français, axe central des programmes du primaire. Dans ma proposition n° 8, je suggère d'y ajouter un effort sur l'apprentissage du français en maternelle, dès deux ans, surtout dans les quartiers difficiles.

**Mme Françoise Férat**. – Cela figure déjà dans la loi.

**M. Claude Kern**. – Tout à fait.

**M. Michel Savin**. – C'est déjà ce qui existe…

**Mme Françoise Cartron**. – …depuis la loi sur la refondation de l'école.

**M. Claude Kern**. – Il est utile de le rappeler.

**M. Michel Savin**. – Est-il nécessaire de tout rappeler ?

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Soyons plus efficaces, et arrêtons-nous au primaire, la suite a déjà été mentionnée dans le corps du rapport.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – J'en conviens. Cela me tient pourtant à cœur…

*La proposition de rédaction n° 8 est retirée.*

**M. Patrick Abate**. – Une évaluation de la maîtrise du français en CM2 conditionnant l'accès en sixième aurait pour conséquence un redoublement qui n'atténuerait pas les difficultés. Vous rétablissez le certificat de fin d'études ; si vous ne l'obteniez pas, vous étiez envoyé en apprentissage. Cette proposition d'un autre siècle ne peut être appliquée ni concrètement, ni efficacement.

**Mme Catherine Troendlé**. – Je ne souhaitais pas déposer de proposition de rédaction, mais l'évaluation doit intervenir à la sortie du CP ou du CE1, pour bien accompagner les élèves. En sixième, c'est trop tard.

**Mme Françoise Cartron**. – Regardez l'organisation de la scolarité issue de la loi de refondation de l'école : avant le cycle cinquième-quatrième-troisième, il y a un cycle CM2-sixième qui n'est pas compatible avec ce couperet à la fin du CM2.

**M. Michel Savin**. – Je suis favorable à une évaluation avant le CM2, par exemple en CE2-CM1. Un accompagnement personnalisé permet de travailler en amont.

**Mme Catherine Troendlé**. – Lorsque Luc Ferry était ministre, il a pendant un an organisé après le CP ou le CE1 une évaluation, à la suite de laquelle les classes étaient divisées en petits groupes de manière à accompagner davantage les enfants les plus en difficulté.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Ici il s'agit de donner un signal fort : les élèves qui ne maîtrisent pas le français ne comprennent pas les cours…

**Mme Catherine Troendlé**. – Conditionner l'accès en sixième à la réussite de cette évaluation a une valeur de sanction, alors que l'évaluation doit être positive et donner la possibilité de suivre un accompagnement personnalisé.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Nous pourrions utiliser le terme de « déterminant » au lieu de « conditionnant » ?

**M. Jacques Legendre**. – Nous sommes dans un processus glissant : chaque année on doit s'assurer que les élèves ont acquis un niveau souhaitable, sinon un rattrapage est nécessaire. Il faudrait évaluer la maîtrise du français tout au long du primaire.

**Mme Catherine Troendlé**. – Il faudrait un accompagnement spécifique.

**Mme Françoise Cartron**. – Vous développez deux visions différentes, l'une fondée sur les sanctions, l'autre sur le rattrapage.

**M. Patrick Abate**. – Effectivement ce n'est pas une question de degré, plus souple ou moins souple, mais deux visions différentes.

**M. Michel Savin**. – Ces visions ne sont pas incompatibles. Vous pouvez repérer des élèves en difficulté dès le CP ou le CE1 et les faire travailler par groupes, tout en gardant la condition pour le passage en sixième, de manière à éviter l'accumulation de difficultés ensuite.

**M. Claude Kern**. – La condition est trop dure, une évaluation de la maîtrise du français en CE2 permettrait de classer les élèves par niveaux et de travailler en petits groupes.

**M. Jean-Claude Carle**. – La maîtrise du français est le cœur du problème : moins on dispose de mots, plus on est violent. À cinq ans, un enfant de cadre supérieur a entendu trente millions de fois plus de mots qu'un enfant de milieu défavorisé. Attendre le CM2 est trop tardif, il faut intervenir en dernière année de maternelle, en CP ou en CE1. Sinon les mêmes enfants avec les mêmes problèmes passeront en classe supérieure alors qu'il leur faudrait une pédagogie adaptée.

**Mme Marie-Christine Blandin**. – Je suis d'accord avec mon collègue, nous ne souhaitons pas une sanction terminale trop tardive et qui nous poserait ensuite la question du chanteur Gilles Servat, « qu'est-ce qu'on va en faire ? ». Il faut y remédier. Toutefois, nous débattons d'une proposition de rédaction n° 8 de Mme Laborde, qui a été retirée. Nous devons respecter les règles de procédure, notamment le délai de dépôt des propositions de rédaction. Si vous n'étiez pas d'accord sur le début de la proposition du rapporteur en ce qui concernait l'évaluation de la maîtrise du français en CM2, vous auriez dû déposer des propositions de rédaction !

**M. Éric Jeansannetas**. – L'on procède déjà à une évaluation des compétences de base au début du CE2 et de la sixième, afin de développer des pédagogies différenciées, consacrant plus de temps à ceux qui ont plus de difficultés. Ne réinventons pas des choses qui existent déjà.

**M. Jean-Claude Carle**. – Évaluer la maîtrise du français en CM2, c'est trop tard ! Il faudrait le faire tout au long du cycle.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Madame Blandin, je vous en donne acte, seul le rapporteur peut encore modifier son texte.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Je peux reprendre à mon compte cette proposition intéressante : « évaluer la maîtrise du français tout au long de l'enseignement élémentaire, notamment en CM2, conditionnant l'accès en sixième, » - la suite de la proposition restant inchangée : « l'apprentissage de la langue française devenant l'axe central des programmes du primaire ».

**Mme Catherine Troendlé**. – Cela contient une sanction, mais avec un accompagnement. En CM2, le redoublement peut se justifier. Les constats non suivis d'effets ne servent à rien !

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Cela apparaît bien dans le corps du texte.

**Mme Françoise Cartron**. – Cela justifie-t-il une sanction ?

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Cessez de présenter le redoublement comme une sanction. J'ai redoublé mon année de CAPES et j'ai été reçu du premier coup à l'agrégation !

*La proposition de nouvelle rédaction du rapporteur est adoptée.*

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – La proposition de rédaction n° 4 supprime le système des ELCO, c'est-à-dire les enseignements des langues et cultures d'origine et intègre ces langues dans le programme d'apprentissage des langues étrangères.

**M. Jacques Legendre**. – Dissipons toute ambiguïté : nous ne sommes pas contre les langues et cultures d'origine ; reste qu'il présente quelques dangers que des enseignants soient fournis par des pays étrangers sans contrôle de l'éducation nationale.

**M. Patrick Abate**. – Il est indiscutable que ces apprentissages peuvent être la cause d'un repli identitaire, mais cela relève-t-il de notre compétence de les supprimer ? Si le comprends le souci du rapporteur, les signes forts qu'il veut lancer risquent fort d'être contre-productifs. Il serait plus efficace de proposer une évaluation avec les enseignants et les parents d'élèves.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Cet amendement va dans le bon sens : tous les enseignants que nous avons entendus nous ont demandé cette suppression.

*La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.*

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Nous pouvons aborder maintenant le débat général sur le rapport.

**Mme Marie-Christine Blandin**. – Sur la méthode : j'ai noté le secret de nos travaux, même si toutes les auditions sont sur Internet. C'est dommage, car nous assumons ce que nous disons. Il est d'usage que le rapporteur conserve le monopole de la communication sur son rapport ; mais en nous interdisant de publier nos contributions, vous franchissez la limite de la Constitution.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Mais non ! Je ne vous ai pas dit ça ! Le secret ne s'applique qu'en cas de non-publication du rapport. Si le rapport est adopté votre contribution y figurera et, dans le cas contraire, vous pourrez la porter sur la place publique.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Vous le pourrez dès la semaine prochaine.

**Mme Marie-Christine Blandin**. – Reste qu'il n'a pas été facile de respecter les règles contraignantes de consultation du projet de rapport. Le Sénat pourrait passer au XXI<sup>e</sup> siècle en fournissant des outils numériques non branchés sur l'extérieur, de manière à faire une recherche par mots clés, tels que « autorité » ou « islam », plutôt que de nous contraindre à parcourir sur papier des pages innombrables comme des moines du Moyen Âge.

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – Je reconnais que cette formule n'est pas pratique, j'ai dû moi-même m'y soumettre. Nous pourrons saisir le Président du Sénat d'une lettre en ce sens.

**Mme Marie-Christine Blandin**. – Sur le fond, ce travail était parti d'une inspiration polémique. Bien qu'il ait évolué, le but énoncé n'a pas été atteint. Vous ne disposez pas des chiffres, et vous reconnaissez que ce n'est pas le plus important ; vos propositions - pour les rares qui soient bonnes - ne sont pas nouvelles ou nécessitent des moyens, telle la formation continue – j'espère que nous pouvons désormais compter sur votre soutien pour l'augmentation des moyens qui y sont consacrés. Les autres ne sont pas acceptables politiquement – loi Ciotti, barrage en fin de CM 2, autonomie de recrutement des équipes pédagogiques, établissements pour perturbateurs - et, surtout, elles manquent de cohérence.

Lors des nombreuses auditions, nous avons entendu à côté de choses intéressantes, des échanges dignes du café du commerce, à la limite de la xénophobie, qui, publiés, auraient été passibles des tribunaux - heureusement, le rapporteur ne les a pas pris à son compte. Sa démarche a évolué : diversification de l'esprit des auditionnés, posture moins soupçonneuse.

Le rapport, quoique beaucoup plus digne et divers que ce qu'on aurait pu craindre, juxtapose des orientations divergentes. Comment, par exemple, avoir entendu tant d'orateurs et de membres de la majorité fustiger les « pédagogistes »... et lire ce juste constat à propos des concours : « en privilégiant les savoirs disciplinaires plutôt que la vraie attitude au métier d'enseignant, le format actuel des concours est devenu davantage une évaluation des connaissances des candidats, qu'une procédure de recrutement fondée sur leurs capacités pédagogiques » ? J'aurais pu signer cela…

Vous soufflez le chaud et le froid. Des paragraphes presque acceptables s'enchaînent avec des propositions qui n'ont rien à voir avec eux. Ainsi, après avoir cité le « quoi de neuf » de la pédagogie Freinet, par excellence un moment de prise en compte du vécu des petits pour créer un temps d'échange, vient la scabreuse proposition du sermon du chef d'établissement autour de sujets d'actualité – le flux frénétique que vomissent les médias n'est d'ailleurs pas un support idéal.

Votre paragraphe sur la vie scolaire comme terrain d'apprentissage encourage l'engagement dans les instances de l'établissement ou dans les projets citoyens et introduit bizarrement votre proposition sur les drapeaux et devises, qui figure déjà dans la loi. Une proviseure qui avait votre oreille, vous a parlé des élèves mais aussi des enseignants ou des étudiants qui n'aiment pas les valeurs de la République. Et vous proposez le recrutement par les chefs d'établissement sans contrôle de la République ? C'est risqué dans un tel contexte ! Vous voulez renforcer la laïcité mais vous ne vous interrogez pas sur le Concordat. Vous supprimez les ELCO au lieu de préconiser une vigilance sur leurs enseignants.

Enfin, ratant son but requalifié, la commission préfère mettre en scène des propositions d'une partie de votre groupe politique plutôt que de rechercher des moyens d'aider les enseignants à créer l'adhésion républicaine. Elle ne recense pas tout ce qui marche ni comment le favoriser. Elle ne donne pas les chiffres de la formation continue. Alors que la barbarie nous frappe régulièrement, elle ne dit rien de l'éducation à l'altérité, à la non-violence, ou des efforts efficaces pour une école plus inclusive. Or ce n'est pas en excluant que l'on rendra les jeunes pousses résistantes et hostiles aux sirènes obscurantistes et sanguinaires.

**M. Jean-Claude Carle**. – Félicitons d'abord Mme la présidente, qui s'est beaucoup impliquée et a su arbitrer lorsqu'il le fallait, ainsi que notre rapporteur, dont je partage les propositions. Le quatrième axe prioritaire de la responsabilisation des acteurs me semble très important : nous ne pouvons pas tout demander à l'éducation nationale ; les familles, les collectivités territoriales, les organisations socio-professionnelles et le gouvernement ont leur responsabilité, comme les parlementaires.

Je me réjouis de voir que vous reprenez l'idée de tenir un débat d'orientation sur l'éducation avant le cadrage budgétaire, que j'ai demandé en vain à la ministre. Il faut avoir une vision globale de la question : l'enseignement scolaire représente 63 milliards par an pour l'État, sans compter les contributions des collectivités et des familles, la politique de la ville 40 milliards et la politique familiale des dizaines de milliards d'euros. La rue concurrence avec succès l'école. L'enjeu est d'inverser la situation. Je forme le vœu que vous puissiez assurer le service après-vente de votre rapport, pour qu'il ne devienne pas à un volume de plus prenant la poussière sur les rayons de la Bibliothèque du Sénat…

**M. Jacques-Bernard Magner**. – Que l'on soit d'accord ou non sur le rapport, il convient de féliciter la présidente et le rapporteur pour leur travail. Le groupe socialiste s'était opposé à la création de cette commission d'enquête à chaud après les événements de janvier. L'institution scolaire était soupçonnée de cacher des informations au moment où notre pays avait au contraire besoin de cohésion. Mal ressenti parmi les enseignants, ce procédé stigmatisant a introduit un rapport de méfiance et un sentiment d'instrumentalisation. C'est ainsi la première fois que des personnes refusent d'être auditionnées. Les moyens d'une telle commission étaient disproportionnés : madame la Présidente, vous avez dès le départ indiqué que vous n'en utiliseriez pas les prérogatives. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons refusé de prendre des responsabilités dans le bureau de cette commission.

Nous, socialistes, pensons que la légitime émotion soulevée par les attentats de janvier méritait mieux que cette tentative d'instrumentalisation de ces faits graves que sont le refus ou la contestation de la minute de silence. Des mesures fortes ont été prises dès le lendemain pour les signaler et sanctionner l'apologie du terrorisme, du racisme, de l'antisémitisme et de la haine de l'autre. Toute la société est en proie à la confusion sur les valeurs de la République ; c'est à tous les niveaux que nous devons apporter des réponses.

Que la droite balaie devant sa porte ! Qui a enterré le rapport Obin sur les signes religieux à l'école en 2004 ? Monsieur Fillon ! C'est la droite qui a pratiqué la mise sous le boisseau d'informations dérangeantes : une des premières mesures de Vincent Peillon en 2012 a justement été de rétablir la transparence en publiant tous les rapports. Qu'a pointé en premier M. Obin lors de son audition ? L'aggravation de la ghettoïsation dans les quartiers depuis dix ans et le manque de formation des professeurs, jugée naguère superflue par la droite ; l'urgence a été de la reconstruire à travers la loi de refondation de l'école. Ceux qui veulent maintenant réviser les maquettes de formation des ÉSPÉ sont ceux-là mêmes qui avaient supprimé 80 000 postes. En recréant, en rétablissant une vraie formation professionnelle pour les enseignants, avec la charte de la laïcité, en confiant la réforme des programmes à un conseil supérieur, nous avons montré la voie vers une école exigeante mais bienveillante.

Vous proposez de votre côté le retour à de vieilles recettes inadaptées, autour du triptyque répression, sanction, coercition. La panoplie est complète : vouvoiement, uniforme, rituel matinal, et surtout loi Ciotti avec la suppression des allocations familiales, cette prétendue arme de dissuasion contre l'absentéisme, alors que ce dispositif a démontré son inefficacité.

**Mme Françoise Férat**. – Il n'a pas eu le temps !

**M. Jacques-Bernard Magner**. – En quatre ans ? Même chose pour l'établissement spécial pour les perturbateurs, ajoutant la stigmatisation à la ghettoïsation : comment les appellerez-vous ? Quels enseignants y mettrez-vous ? Y mettrez-vous des barbelés ?

Ce rapport est en contradiction totale avec la politique menée par la droite : il défend l'école dès trois ans, alors que la droite s'est opposée à la scolarité obligatoire à cet âge et a réduit la préscolarisation en maternelle ; il défend un enseignement moral et civique transversal, c'est-à-dire interdisciplinaire – mais qui dénonce depuis des mois l'interdisciplinarité de la réforme du collège ?

Nous sommes tous d'accord pour constater le creusement des inégalités sociales et scolaires ; mais vous vous abstenez de toute proposition. Or, nous devons poursuivre l'objectif de la mixité sociale, pour lequel nous avons adopté un amendement à la loi de refondation de l'école afin de partager les secteurs de recrutement entre plusieurs collèges publics ; l'éducation prioritaire a été refondée. Vous remettez en cause ces avancées.

Nous condamnons l'instrumentalisation de cette commission d'enquête, qui vise à présenter le programme éducatif de l'UMP - ou plutôt des Républicains - pour 2017 : notation et recrutement des professeurs par les chefs d'établissement, sanction financière pour absentéisme scolaire, quarantaine des élèves perturbateurs, prestation de serment des enseignants, référence à la prétendue exemplarité de l'enseignement privé.

Laissons le temps au plan d'action du gouvernement de se déployer : le Sénat s'honorerait d'en dresser un bilan objectif le moment venu.

**M. Patrick Abate**. – Un point de forme : vous nous allouez 6 000 signes pour faire part de nos sentiments sur ce texte, c'est un peu court, comme est courte la petite semaine que nous avions à disposition pour prendre connaissance de votre projet de rapport ; les outils pourraient effectivement être améliorés. La présidente et le rapporteur ont fait preuve d'une implication incontestable ; nous ne pouvons cependant pas accepter la philosophie qui sous-tend le rapport et qui s'exprime avec brutalité dans les préconisations. Le rapporteur voulait envoyer des signes forts ; il s'agit de divisions, de sanctions. La République ne se décrète pas, elle se sécrète par une complexe alchimie, qui ne supporte pas l'adjonction de produits chimiques dangereux comme ceux que vous proposez : collège spécialisé qui ressemble fort à une prison pour gamins, interdiction de la tablette au collège…

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – Dans le primaire !

**M. Patrick Abate**. – Alors que nous mettons en place des tableaux numériques… Le brouillage des téléphones portables est-il bien constitutionnel ?

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – C'est une mise à l'étude.

**M. Patrick Abate**. – Éviter l'affectation des débutants dans les établissements difficiles, pourquoi pas ? Mais non pas donner l'autonomie du recrutement au chef d'établissement ou établir un rendez-vous hebdomadaire.

Les signes forts que vous voulez envoyer sont à contre-courant de ce qui peut faire République, s'appuyant sur toutes les composantes de notre société et s'enrichissant de leur diversité. Cette démarche répond à une préoccupation politicienne, cherchant à produire un document de campagne qui, dans une surenchère dangereuse, reprend des idées qui poussent dans le terreau de l'extrémisme.

**Mme Françoise Cartron**. – Je ne peux pas cacher un sentiment de malaise. Ce rapport est très négatif : si des établissements ont connu des problèmes, dans bien des cas, l'intelligence et la réactivité des enseignants ont pu s'exprimer, avec l'accompagnement du ministère.

Certaines des vingt propositions du rapporteur sont simplistes, datées et déconnectées : si le vouvoiement, l'uniforme et le rituel du matin suffisaient, nous le saurions… Vos préconisations ne sont pas à la hauteur de la situation ; mais assurément, les médias les reprendront. Pour justifier votre retour à la loi Ciotti, vous vous fondez sur le témoignage de deux conseillers d'éducation ; il aurait fallu consulter des Dasen ou des caisses d'allocations familiales (CAF) : ils vous auraient montré l'impossibilité et l'inutilité de retirer la part de l'enfant absent dans la masse des allocations versées à une famille. Les bras m'en tombent !

D'autres propositions sont des vœux pieux, comme l'interdiction de nommer de jeunes enseignants dans des établissements difficiles : c'est trop facile ! Un rapport demande plus de sérieux. Vous proposez l'interdiction des tablettes dans les écoles primaires sous prétexte qu'elles pourraient être les vecteurs de messages terroristes… Le danger ne serait-il pas plutôt au collège ? La tablette est de toutes manières un outil pédagogique dont nous ne pourrons pas nous passer. Vous redécouvrez les inégalités sociales et scolaires dont souffre notre pays, mais personne ne se penche sur la question parmi ceux qui ont dérèglementé la sectorisation. Vous encensez la maternelle et les vertus de l'apprentissage du langage, après avoir prétendu pendant trois ans qu'elle était néfaste pour les enfants de deux à trois ans, à qui les jardins d'éveil convenaient mieux. Enfin, vous demandez plus d'heures d'enseignement du français après avoir supprimé une demi-journée, soit trois heures de classes.

**M. Guy-Dominique Kennel**. – Nouveau sénateur, je m'interrogeais sur l'apport de notre assemblée, cette commission m'a apporté une réponse. J'en remercie la présidente, qui a su être à la fois ferme et compréhensive, et le rapporteur, pour sa dignité, son humilité et son courage – il en faut pour éviter le verbiage : il est plus facile de critiquer que de proposer !

Le Concordat, madame Blandin, implique un enseignement laïc du fait religieux. Il faut parfois aller sur place avant de parler. Les parents ont toujours la possibilité d'y substituer un cours de morale. La seule chose discutable est son financement national et non local. Je me réjouis des propositions du rapporteur et regrette les clivages idéologiques.

**Mme Marie-Annick Duchêne**. – Je félicite la présidente, l'exercice de ses fonctions n'a pas dû être facile, alors qu'une partie de la gauche refusait de participer à la commission. Je partage les conclusions du rapporteur. Pendant dix-huit ans, j'ai assisté à ce qu'a décrit Françoise Cartron. J'ai été folle de rage de voir disparaître les trois heures d'enseignement ; j'aurais espéré que nous nous rassemblions autour de solutions pragmatiques.

**M. Jacques Legendre**. – Bravo à la présidente et au rapporteur pour avoir assumé une lourde tâche. Nous ne pouvons pas nier la triste réalité : dans certains établissements, certains élèves pensent en termes de eux et de nous, faisant la différence entre ceux qui sont intégrés dans la société et ceux qui, se sentant avant tout solidaires de leur quartier, de leur pays d'origine, ne se retrouvent pas dans les valeurs de la République. Il était souhaitable de s'interroger sur cette question, et je ne comprends pas que des groupes politiques refusent de s'y associer.

Cette interrogation n'est pas propre à la France : en tant que rapporteur pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je pourrais vous parler du cadre commun de référence autour des valeurs démocratiques que les 47 pays membres cherchent à définir, comme ils l'ont fait pour l'apprentissage des langues. Ce rapport sera un élément au service d'une réflexion plus vaste.

**Mme Françoise Férat**. – En dehors des campagnes électorales, j'ai du mal avec la politique politicienne : j'ai mal vécu le procès fait à la droite tout à l'heure. Attendons avec modestie le bilan de la refondation de l'école. Quant à la transparence de M. Peillon, nous en avons eu une démonstration lorsqu'il a refusé d'être filmé et de figurer au procès-verbal. Le sujet est tellement sensible que je suis sortie traumatisée de certaines auditions.

Nous avons débattu pendant vingt minutes sur l'évaluation entre CE1 et CM2… J'aurais pensé que gauche et droite auraient pu s'entendre sur la nécessité de repérer les enfants qui ont de la difficulté à lire pour les tirer vers le haut. Nous savons bien que tout se joue là. Je voterai le rapport sans réserve.

**M. Claude Kern**. – Je m'associe aux félicitations au rapporteur et à la présidente pour le déroulement des auditions, bonnes et moins bonnes, comme pour les visites de terrain. J'approuve la quasi-totalité des propositions, car j'y retrouve ce qui nous a été demandé lors de ces visites. Je le voterai.

**M. David Assouline**. – Les événements de janvier à l'origine de cette commission ont révélé bien des choses dans la société ; il est bien dommage à cet égard que personne n'ait cherché à savoir comment les minutes de silence ont été respectées ailleurs, dans les entreprises, par exemple. Vous en avez fait un problème de l'école. Ces événements ont révélé que les enfants ont besoin de la laïcité, dont je refuse l'instrumentalisation, car c'est un dernier rempart : la laïcité, ce n'est pas asséner des valeurs, mais les faire comprendre et mettre l'enfant en mesure de s'émanciper de toutes ses prédispositions familiales ou religieuses et de construire son libre-arbitre. Notre débat n'aurait pas été idéologique, si cette commission avait poursuivi ce but.

Or vos propositions, à 80 %, vont à l'encontre de ce principe. Vous parlez de récit national : il faut que l'enfant le comprenne ! Éduquer aux médias, à la compréhension de l'actualité, à l'utilisation d'Internet avec un esprit critique, à la détection des thèses complotistes…, voilà ce qui était nécessaire. Face aux vidéos vues mille fois par les jeunes, vous ressassez le programme de l'UMP.

**M. Jacques Legendre**. – Oh !

**M. David Assouline**. – Je ne parle pas du rapport et de votre travail sur le terrain. Mais jamais une commission d'enquête n'a été aussi loin contre l'esprit du Sénat. Évaluation des professeurs, retour à la loi Ciotti, autonomie des établissements : rien de tout cela, sinon le serment, n'a été débattu !

**Mme Françoise Férat**. – Il fallait être présent !

**M. David Assouline**. – Il est dommage que vous en profitiez pour mettre sur orbite les propositions chocs de votre candidat qui heurteront le débat public alors qu'il faudrait l'apaiser. Des moments difficiles nous attendent.

**M. Michel Savin**. – La présidente et le rapporteur ont organisé ces auditions de main de maître. Les propositions enclencheront un mouvement, alors que rien ne s'est fait depuis les événements. Les chiffres de la ministre - 800 élèves liés aux réseaux islamistes - doivent nous interpeller.

**Mme Catherine Troendlé**. – Je remercie de tout cœur la présidente et le rapporteur.

**M. Jacques Grosperrin, rapporteur**. – L'évaluation des dispositifs d'éducation mériterait une mission à part entière. La République se sécrète, certes ; mais évitons le déni de cette division entre eux et nous qu'a évoquée M. Legendre. J'ai voulu libérer la parole. Monsieur Assouline, si vous aviez lu le rapport, je ne suis pas sûr que vous parleriez ainsi…

**M. David Assouline**. – Je peux réciter vos propositions !

**M. Jacques Grosperrin**. – L'intitulé du rapport sera : « Faire revenir la République à l'école. »

**Mme Françoise Laborde, présidente**. – J'approuve bien des choses dans le rapport. Le rapporteur a pris le parti de présenter des propositions dures. Je comprends qu'il ait préféré suivre le modèle de la vingtaine de préconisations de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, plutôt que des cent du rapport de Jean-Pierre Sueur, dont personne n'a pratiquement parlé. Lorsque vous avez suivi toutes les auditions, vous ne le trouvez pas violent.

*Le rapport est adopté.*

*La publication des travaux non encore publiés est autorisée.*

# CONTRIBUTIONS DES GROUPES POLITIQUES

## Contribution du groupe socialiste et républicain

Le groupe socialiste s'est opposé à la création de cette commission d'enquête voulue par les sénateurs UMP « à chaud », au lendemain des attentats de janvier. L'institution scolaire y était soupçonnée de cacher des informations, au moment même où notre pays avait besoin de cohésion pour faire front. Ce procédé accusatoire et stigmatisant a été vivement ressenti dans la communauté enseignante, car il a instauré un rapport de méfiance et un sentiment d'instrumentalisation. D'ailleurs, c'est la première fois que des personnes refusent d'être auditionnées et ce, sans aucune conséquence. Ce qui prouve bien que le moyen d'une telle commission était disproportionné. La Présidente elle-même l'a reconnu, en précisant dès le départ qu'elle n'en utiliserait pas les prérogatives. C'est pourquoi, nous avons refusé de prendre des responsabilités dans son bureau.

Nous, socialistes, pensons que les attentats de janvier et la légitime émotion qu'ils ont soulevé dans le pays méritaient mieux qu'une tentative d'instrumentalisation de faits graves et significatifs, comme le refus ou la contestation de la minute de silence. Nous rappelons que, dès le lendemain, des mesures fortes ont été prises pour signaler et sanctionner les actes ou paroles faisant l'apologie du terrorisme, du racisme, de l'antisémitisme et de la haine de l'autre. Ces attentats, mais aussi la montée des extrémismes et des populismes, ont montré que toute la société est en proie à la confusion sur les valeurs de la République, et que c'est à tous ses niveaux que des réponses fortes doivent être apportées.

Mais que la droite balaie d'abord devant sa porte : qui a enterré le rapport Obin sur les signes religieux à l'école en 2004 ? La mise sous le boisseau d'informations dérangeantes, c'est la droite qui l'a pratiquée, alors qu'une des premières mesures, en 2012, du ministre de l'Education Nationale V. Peillon, en réaction aux procédés du quinquennat Sarkozy, a été de rétablir la transparence, avec la publication de tous les rapports.

Et lors de son audition, qu'a pointé en premier M. Obin, Inspecteur général de l'Education nationale ? L'aggravation de la ghettoïsation des quartiers depuis 10 ans et le manque de formation des professeurs ! Celle-là même que la droite a jugé superflue et cru bon de supprimer ! Cette décision a été catastrophique pour notre système scolaire et l'urgence a été de reconstruire une vraie formation professionnelle initiale, avec la loi de refondation de l'école. Et ce sont les mêmes qui veulent aujourd'hui réviser les maquettes de formation des ESPE, demandent des moyens pour la formation continue, les remplacements, alors qu'ils ont supprimé 80.000 postes… Quelle hypocrisie !

En apportant des moyens nouveaux en postes, en recréant une vraie formation professionnelle pour les enseignants, en installant de nouveaux rythmes scolaires adaptés, en instaurant la charte de la laïcité, en confiant la réforme des programmes au Conseil Supérieur des Programmes avec la création d'un véritable enseignement moral et civique, nous avons montré la voie à suivre pour construire une école exigeante mais bienveillante, dans les valeurs républicaines de laïcité et d'égalité réaffirmées.

Que nous propose la droite ? Un retour à de vieilles recettes inadaptées, axées autour du triptyque : *répression – sanction – coercition*. La panoplie est complète : retour du vouvoiement, de l'uniforme, du rituel matinal. Et surtout : le retour de la loi dite « Ciotti » de suppression des allocations familiales comme « arme de dissuasion » à l'encontre des parents pour inciter au présentéisme scolaire, alors que ce dispositif a déjà démontré son inefficacité. Même chose avec la création dans chaque département d'un établissement labellisé « spécial perturbateurs » : ajoutons donc de la ségrégation à la ghettoïsation croissante dont souffre notre système scolaire !

Ce rapport s'avère en outre en contradiction totale avec les politiques menées dix ans durant par la droite : il défend l'école dès 3 ans afin d'améliorer le niveau de langage des élèves, alors que la droite s'est opposée à la scolarité obligatoire à 3 ans quand nous l'avons proposée et a réduit à la portion congrue la préscolarisation en maternelle, réactivée depuis 2012. Le rapporteur défend que l'instruction morale et civique doit être transversale, donc interdisciplinaire, citant des exemples réussis, mais qui dénonce sans relâche depuis des mois l'interdisciplinarité portée par la réforme du collège ?

Le rapport dresse enfin le constat du creusement des inégalités sociales et scolaires, sur lequel nous sommes tous d'accord, mais s'abstient de toute proposition. Or, le premier des défis à relever pour la cohésion de notre société et l'adhésion à la Nation est celui de la mixité sociale. Dans cet objectif, nous avons fait adopter dans la loi de refondation de l'école un amendement pour qu'un même secteur de recrutement puisse être partagé par plusieurs collèges publics. Depuis, l'éducation prioritaire a elle aussi été refondée, pour être plus juste.

Face à ce bilan à charge très négatif pour l'école publique, nous condamnons l'instrumentalisation de cette commission d'enquête, qui vise en fait à présenter le programme éducatif de la droite pour 2017, en s'appuyant sur les événements dramatiques de janvier qui méritent plus d'impartialité et d'objectivité : notation et recrutement des profs par les chefs d'établissements, sanction financière pour absentéisme scolaire, mise en quarantaine des élèves perturbateurs, prestation de serment des enseignants, références permanentes à la soi-disant exemplarité des établissements privés…

Laissons le temps à la grande mobilisation de l'Ecole pour les valeurs de la République, véritable plan d'actions du gouvernement sur la durée, de se déployer et dressons en le bilan en toute objectivité le moment venu. Le Sénat s'honorerait de ce vrai travail de contrôle au service de l'intérêt général.

**Contribution de M. Patrick Abate**
**pour le groupe communiste, républicain et citoyen**

Cette commission d'enquête, lancée à la suite des perturbations ayant émaillé la minute de silence en hommage aux victimes de janvier, s'était donnée pour objectif de comprendre les causes de ces incidents. Ces derniers, quelques centaines, et de nature très différente, pour 65 000 établissements sont-ils le marqueur de la déliquescence des valeurs républicaines ?

Réduire cette question légitime à une focale sur la laïcité reviendrait à dévoyer les valeurs et le sentiment républicains. L'École, intégrée dans la société, ne saurait faire l'objet d'un procès en antirépublicanisme. Toutefois, il convient de s'interroger sur l'existence et les raisons d'une défiance d'une partie de la population vis-à-vis de la République. Si cette minute de silence avait été une minute de paroles, la question se serait-elle posée ?

À certains moments de notre Histoire, les commémorations étaient indiscutablement révélatrices et créatrices d'unité nationale. Ces pratiques sont-elles aujourd'hui les plus à mêmes de permettre le souvenir des grandes tragédies et une union dans le pays ?

Il ne s'agit bien évidemment pas de minimiser la gravité de ce que nous commémorons tout au long de l'année, ni de faire tomber dans l'oubli ces temps sombres de notre Histoire. Il s'agit plutôt de savoir si une minute de silence, bien souvent subie car péremptoire, peut permettre une prise de conscience et un retour critique sur les évènements. Plutôt qu'une minute de silence, pourquoi ne pas avoir fait instituer, sur demande du Ministère, un temps de discussion autour des évènements? De nombreux enseignants l'ont fait, ont souvent été incompris, quelques fois sanctionnés.

Pourtant, sortir du *pathos* est une nécessité si l'on veut combattre les idées nauséabondes. Ce n'est qu'en permettant la compréhension des tenants et des aboutissants de ces tragédies qu'il sera possible pour tous de déconstruire les discours de ceux qui en font l'apologie, et ainsi réduire leur portée jusqu'à leur disparition.

Au final, la mission essentielle de la pratique mémorielle tombe sur un écueil : elle peut être respectée, quand bien même ce n'est qu'un respect de surface et une unité superficielle est créée. Elle peut être perturbée, même de manière mineure, et la polémique traverse la communauté nationale.

L'École, institution au cœur de notre système démocratique et républicain, doit être à l'avant-garde de la transmission des valeurs de la République. Issus du courant philosophique et politique des Lumières, nous voulons croire en une Ecole qui permette l'émancipation de la jeunesse par la Raison et le Savoir et son intégration dans notre société. Il nous paraît essentiel de rappeler notre attachement à un système éducatif qui favorise la réussite et l'égalité de fait, indépendamment des conditions préalables d'existence et des déterminismes sociaux. C'est ici la première étape, fondamentale, à la sensibilisation républicaine.

Mais c'est aussi là que le bât blesse : l'École a de plus en plus de mal à résorber les inégalités sociales. Pire, on a affaire à une double dynamique particulièrement dangereuse, la tentation de gommer les différences tout en ne réduisant pas les inégalités. De fait, ceux qui sont les plus démunis socialement peuvent être tentés de se refermer sur les cercles qui leur sont propres. Comme le souligne Camille Peugny dans son ouvrage *Le destin au berceau*, « *sept enfants de cadres sur dix exercent un emploi d'encadrement quelques années après la fin de leurs études ; à l'inverse, sept enfants d'ouvriers sur dix demeurent cantonnés à des emplois d'exécution* ».

Ainsi, l'Ecole et la République dans son ensemble, semblent faillir dans leur rôle émancipateur. Il est temps de réinvestir rapidement dans notre système éducatif en permettant la préservation et le développement à la fois de dispositifs de suivi des difficultés scolaires, trop rares, mais aussi d'initiatives d'accès aux langues, à la culture ou aux loisirs. L'Ecole se doit d'être un ascenseur social pour notre jeunesse, et ainsi être la digne représentante des valeurs de la République.

On ne décrète pas l'efficacité de l'imprégnation des valeurs républicaines, c'est le résultat d'une alchimie complexe dans laquelle l'enseignant est un vecteur essentiel. A ce titre, la nécessaire revalorisation du métier d'enseignant passe par une formation initiale et continue toujours plus poussée, leur permettant à la fois de donner cours, mais aussi de faire vivre une classe et de favoriser l'émergence de la transdisciplinarité, l'enrichissement mutuel par la reconnaissance et le respect de la diversité, ainsi que l'esprit critique.

A notre sens, l'enseignement des valeurs républicaines passe par l'enseignement de symboles, par le biais de cours d'enseignement civique, d'Histoire, de Géographie et de Français. Les réformes à venir sur les programmes scolaires doivent donner l'ensemble des outils aux enseignants pour permettre la transmission des valeurs de la République, non pas comme un étendard porté aveuglement, mais plutôt comme une prise de conscience de ses bienfaits. Dans ce cadre, l'instauration de rites républicains peut paraître inefficace et ne constituer qu'un vernis.

**Les préconisations qui découlent de ce rapport n'apportent aucune réponse satisfaisante aux problématiques de l'École et des valeurs républicaines. Loin de renforcer le vivre-ensemble, elles s'inscrivent dans une démarche contre-productive, voire dangereuse. Elles reflètent pour l'essentiel une vision passéiste et démagogique. Elles sont sous-tendues par des préoccupations politiciennes, une espèce de fuite en avant, terreau de tous les extrémismes. Elles divisent alors que notre République s'est fondée et s'est affermie sur la rencontre de toutes ses composantes, enrichies par leur diversité.**

**Contribution de Mme Françoise Laborde,**
**présidente de la commission d'enquête et membre du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen**

Tout d'abord, le premier constat posé a permis, j'ose le dire, de sortir du déni et d'ouvrir une porte qui ne demandait qu'à l'être.

Bien sûr, dans la majorité de nos écoles tout va – encore – bien.

Bien sûr, nous nous accordons à dire que l'école ne peut pas résoudre tous les problèmes de notre société et qu'on ne peut pas tout lui demander.

Cependant, une aide urgente doit être apportée aux équipes pédagogiques qui sont dans le désarroi. Cette aide peut venir des 20 propositions qui sont faites dans le présent rapport à court et moyen terme. L'Éducation Nationale est une institution fondamentale qui se doit de fonctionner sur l'ensemble du territoire en respectant les personnalités de chacun. Il faut donc, par ces recommandations, essayer d'aider ceux qui en ont besoin de façon urgente et consolider l'avenir.

Les auditions, pratiquement toutes publiques, sont accessibles en vidéo et dans les comptes rendus intégraux de nos travaux sur le site du Sénat. Les nombreuses visites effectuées ne sont pas transcrites in extenso mais ont permis aux membres qui ont participé de constater les difficultés spécifiques à chaque établissement, ainsi que la motivation des équipes pédagogiques qui ont apprécié notre venue et le temps passé à les écouter.

Ce qui suffira aux uns ne répondra peut-être pas à la problématique des autres. Mais notre Éducation Nationale doit pouvoir donner à chacun un certain nombre de réponses communes.

Je partage pour l'essentiel les analyses de la situation qui sont présentées dans le rapport. La parole s'est libérée. Elle correspond bien, sans excès mais sans tabou, à ce que j'avais pu imaginer. Des faits vécus, des souffrances morales, de la passion et des compétences. Nous voici porteurs d'histoires, de secrets enfin partagés et nous devons en faire quelque chose.

Je ne vais pas refaire le déroulé de ces 5 mois de travaux, mais reprendre les principaux axes des 20 propositions issues du rapport.

**1er axe, favoriser le sentiment d'appartenance et l'adhésion de tous aux valeurs de la citoyenneté.**

Cet axe est important dans le cadre du respect de l'école républicaine, le pacte proposé aux enseignants leur attribue une légitimité par leur statut de fonctionnaires d'État, doublée d'un rôle de « passeurs de valeurs » de par leurs fonctions auprès des élèves.

La réaffirmation des valeurs de la République qui passe, en premier, par un affichage et une exposition des emblèmes doit s'accompagner obligatoirement d'un travail de fond.

Le moment d'éveil à la citoyenneté peut intégrer l'enseignement civique et moral. Il peut aussi être l'occasion de parler d'évènements ayant eu lieu à l'école, dans le quartier, dans la ville ou dans le pays permettant ainsi une ouverture progressive à la compréhension de la société à laquelle appartiennent les élèves.

La tenue vestimentaire d'établissement ne s'improvise pas mais peut faciliter à intégrer la notion d'appartenance.

**2ème axe, restaurer l'autorité des enseignants et mettre en place une vraie formation à la transmission des valeurs.**

L'autorité n'est pas innée et doit s'apprendre comme toute autre matière pédagogique. Il en est de même pour la connaissance des valeurs de la République.

Nous avons rencontré différentes ESPE et avons constaté que l'autonomie au sein des universités avait amené quelques dérives puisqu'il n'y a plus de module commun à tous sur la laïcité, les valeurs républicaines, l'histoire de l'école, le droit, … C'est pourquoi je suis d'accord avec la révision de la maquette des formations en ESPE et les concours. De même, il doit y avoir un effort massif sur la formation continue car bon nombre d'enseignants n'ont hélas pas eu de formation initiale.

Il manque un vrai travail sur l'inspection afin qu'elle devienne une évaluation positive de l'enseignant et de l'équipe éducative dans sa globalité. Lors de la visite de l'ESEN de Poitiers nous avons pu constater une évolution positive en ce sens dans la formation des futurs chefs d'établissements, IEN, CPE, …

Il y a un grand pourcentage d'enseignants contractuels dans les établissements des quartiers difficiles et a contrario un manque cruel de remplaçants. Il faudrait parvenir à l'inversion de ce ratio.

Nous avons constaté que le chef d'établissement « met en musique » le projet pédagogique, il devrait en être de même au primaire où il faudrait donner un véritable statut à ces directeurs. Il est regrettable que dans l'entretien pour accéder au poste de directeur d'école, un focus ne soit pas fait sur le management d'équipe et la construction collective d'un projet autour des valeurs républicaines.

L'autorité pour être efficace doit être assortie de règles et de sanctions non négociables qui ne soient pas seulement le conseil de discipline et l'exclusion. L'idée des travaux d'intérêt général scolaires me paraît plus constructive.

**3ème axe, mettre l'accent sur la maîtrise du français et veiller à une meilleure concentration des élèves.**

C'est un axe qui fait l'unanimité mais en face duquel il faut mettre de véritables moyens.

Un effort doit être fait en maternelle, les différences de vocabulaire, de nombre de mots utilisés et de compréhension sont les premières inégalités entre les enfants. Le CP est le deuxième lieu de tous les dangers. Beaucoup de moments d'apprentissage devraient se faire en petit groupe. Comment parler de vivre ensemble, de valeurs partagées ou de laïcité avec un si petit bagage sémantique et syntaxique ?

La recommandation concernant l'interdiction des tablettes au primaire et la mise à l'étude d'un dispositif de brouillage des téléphones portables dans les écoles et les collèges est importante. Elle n'interdit pas l'apprentissage et la manipulation de l'outil informatique ni son utilisation collective mais elle évite de tomber trop rapidement dans un système de communication individualiste. Il faut insister sur la formation à l'utilisation des réseaux sociaux et à ses dangers, ainsi qu'à l'interprétation de ce que livrent les médias. Quant au smartphone, des études ont montré que les élèves n'ont qu'une hâte « lire leurs SMS ou jouer » ce qui ne facilite pas la concentration.

### 4ème axe, mieux responsabiliser tous les acteurs

Il est important que tous les acteurs de l'Éducation soient des vrais partenaires. Tout d'abord les parents qui doivent être prévenus en temps réel de l'absence de leurs enfants. Ils sont invités à échanger avec l'école et, dans les rares cas où le dialogue ne peut s'instaurer, afin de lutter contre l'absentéisme scolaire, on peut prévoir une échelle de sanction.

La mise en place dans l'enseignement public d'un système de remontée directe des incidents jusqu'au Ministère me semblerait être une grande avancée. Ils doivent être signalés sans étape intermédiaire. Le cheminement aléatoire de l'information doit être corrigé afin de ne pas donner une mauvaise image des établissements, circonscriptions, académies, etc. De plus, il serait primordial d'avoir des définitions identiques des incidents avec des critères d'évaluation de leur gravité.

### Conclusion

Je souhaite que le travail de la commission d'enquête ne soit pas considéré comme un nième rapport mais bien comme une aide à la rénovation de l'école, afin d'améliorer les résultats scolaires des élèves et de leur faire partager les principes et valeurs de la République.

J'espère que des moyens seront mis en œuvre pour aider les enseignants et leurs partenaires à remplir cette mission.

**Contribution de Marie-Christine Blandin au nom du groupe écologiste**

Inspirée par une démarche d'investigation sur la dissimulation supposée d'incidents lors de la minute de silence d'hommage aux victimes des attentats de janvier 2015, et sur la capacité de l'Ecole à transmettre les valeurs de la République, la Commission d'enquête a davantage mené ses travaux dans l'écoute de commentateurs de la situation que dans une recherche de méthodes qui réussissent.

Le mot « déni » a souvent guidé les questions du rapporteur, le choix des auditionnés reflétait majoritairement une image dévalorisée de l'école, et désillusionnée quant à la laïcité.

La rigueur des travaux du Parlement qui parfois trouve écho dans les médias, s'est effacée devant des approximations -le rapporteur confondant l'école publique Freinet qu'il venait de visiter à Mons-en-Barœul avec un établissement privé Montessori[1]- et un certain suivisme par rapport aux raccourcis des médias -Natacha Polony auditionnée à la place de l'historien Marcel Gauchet.

Alors que le format commission d'enquête oblige les invités à jurer de dire toute la vérité, et que sont rediffusées certaines auditions, le rapporteur faisait en tribune des déclarations fausses sur le contenu des programmes d'histoire élaborés par le CSP (Islam obligatoire/chrétienté facultative, par exemple).

Les propositions du rapporteur mélangent :

- des aspirations partagées de bon sens : mieux remonter les incidents, veiller à une meilleure concentration des élèves, veiller au remplacement systématique en zone difficile et ne pas y nommer de débutants, requalifier la formation continue en déshérence ;
- des dispositifs déjà existants : emblèmes de la république, valeurs républicaines dans les ESPé, signalement des absences, débat au parlement ;
- le recyclage d'aspirations droitières discriminantes ou répressives : suppression des allocations familiales, évaluation barrage en CM2, interdiction des accompagnantes voilées, établissements pour perturbateurs, l'unique prisme du récit national -qui doit avoir sa place mais ne pas être exclusif des autres approches ;
- quelques idées « originales » qui vont du serment (je préfère la ratification d'un code de déontologie) à l'interdiction des tablettes (comme si c'était l'utilisation « en classe » du numérique qui diminue les capacités de concentration, alors que la télévision et les usages privés en sont la cause!) en passant par un sermon hebdomadaire (peu réalisable et peu souhaitable en particulier parce ce qu'il se cale sur la frénésie de l'actualité transmise par les médias).

[1] *Déclaration du Sénateur dans l'Est Républicain du 6 mai 2015*

En revanche, on ne note aucune proposition sur la laïcité bafouée par le Concordat, sur le manque de formation à la résolution non violente des conflits, sur l'importance de la maternelle, sur les réponses à donner aux jeunes qui craignent l'amalgame ou plus généralement sur l'environnement social de certains quartiers.

Les propositions, en particulier les plus droitières, sont le fruit d'un rapport initialement annoncé sous le sceau du soupçon. Les écologistes ne l'approuvent pas. Même si l'évolution de la rédaction en a modéré certains excès. Même si le panel des auditionnés s'est un peu ouvert à la diversité. Mais les conclusions ne sont pas dans la logique des développements (exemple de la pédagogie Freinet curieusement suivi du … sermon).

Le rapport a été nourri d'auditions dans lesquelles certains propos des auditionnés (« *je me souviens qu'on n'était pas gentil avec les italiens, on les traitait de macaronis, mais cette génération n'a jamais posé problème* ») ou des membres (« *ils pratiquent une endogamie croissante* ») sont à l'opposé des convictions écologistes comme des principes républicains.

Certaines références (« *la guerre constitue une situation renforçant le sentiment national. Le « nous » s'affirme alors face à « eux » mais quelle guerre entreprendre?* ») montrent bien le risque de préférer l'appartenance par embrigadement à l'adhésion par raison puis conviction.

Les écologistes, très attachés au rôle de l'école, considèrent que la Refondation amorce un changement qui ne laisserait personne au bord du chemin. Le rétablissement de la formation professionnelle, les efforts d'accueil des tout petits, de soutien à la mixité, de dialogue entre disciplines, la requalification d'une Education Morale et Civique vont dans le bon sens, afin que chacun trouve sa place et que l'orientation ne soit pas un tamis cruel. Ils ne pensent pas que s'occuper des difficultés des uns compromette la réussite des autres. Ils pensent que l'exigence et la rigueur sont compatibles avec la bienveillance.

Les écologistes sont conscients des tensions qui traversent la société et fragilisent certaines écoles. Soucieux de la transmission des savoirs, ils sont préoccupés par les difficultés de certains jeunes à désintriquer les savoirs et leurs convictions personnelles. Ils s'alarment des départs d'adolescents pour la Syrie, ou des sympathies pour les bourreaux.

Mais ils ne considèrent pas l'école comme la source des maux, au contraire. Dans le tourment qui perturbe enseignants et élèves, plus que jamais il faut soutenir l'école de la République : à commencer par lui donner des moyens et des enseignants bien formés, initialement et en continu (une des rares bonnes propositions du rapport), et permettre la création d'équipes travaillant à une école plus inclusive.

Ils considèrent la laïcité comme un outil précieux, qui doit s'apprendre dès le plus jeune âge comme une pratique quotidienne aboutie de tolérance et de démocratie, qui tient à égale distance discrimination et prosélytisme, pour vivre, apprendre et travailler ensemble.

Laïcité et valeurs de la République (dont le rapport omet curieusement la fraternité) ne se parachutent pas comme un catéchisme, sans preuve ni débat : elles deviennent objets d'adhésion par la démonstration quotidienne de leur intérêt. Et il n'y pas de démonstration sans échanges et sans pratique.

**1** La France est **une République indivisible, laïque, démocratique et sociale.** Elle assure l'égalité devant la loi, sur l'ensemble de son territoire, de tous les citoyens. Elle respecte toutes les croyances.

**2** La République laïque organise **la séparation des religions et de l'État.** L'État est neutre à l'égard des convictions religieuses ou spirituelles. Il n'y a pas de religion d'État.

## LA RÉPUBLIQUE EST LAÏQUE

**3** La laïcité garantit **la liberté de conscience** à tous. **Chacun est libre de croire ou de ne pas croire.** Elle permet la libre expression de ses convictions, dans le respect de celles d'autrui et dans les limites de l'ordre public.

**4** La laïcité permet l'exercice de la citoyenneté, en conciliant **la liberté de chacun** avec **l'égalité et la fraternité de tous** dans le souci de l'intérêt général.

**5** La République assure dans les établissements scolaires le respect de chacun de ces principes.

# CHARTE DE LA LAÏCITÉ À L'ÉCOLE

*La Nation confie à l'École la mission de faire partager aux élèves les valeurs de la République.*

**6** La laïcité de l'École offre aux élèves les conditions pour forger leur personnalité, exercer leur libre arbitre et faire l'apprentissage de la citoyenneté. **Elle les protège de tout prosélytisme et de toute pression** qui les empêcheraient de faire leurs propres choix.

**7** La laïcité assure aux élèves l'accès à **une culture commune et partagée.**

**8** La laïcité permet l'exercice de **la liberté d'expression** des élèves dans la limite du bon fonctionnement de l'École comme du respect des valeurs républicaines et du pluralisme des convictions.

**9** La laïcité implique **le rejet de toutes les violences et de toutes les discriminations,** garantit **l'égalité entre les filles et les garçons** et repose sur une culture du respect et de la compréhension de l'autre.

**10** **Il appartient à tous les personnels de transmettre aux élèves le sens et la valeur de la laïcité,** ainsi que des autres principes fondamentaux de la République. Ils veillent à leur application dans le cadre scolaire. Il leur revient de porter la présente charte à la connaissance des parents d'élèves.

**11** **Les personnels ont un devoir de stricte neutralité :** ils ne doivent pas manifester leurs convictions politiques ou religieuses dans l'exercice de leurs fonctions.

## L'ÉCOLE EST LAÏQUE

**12** **Les enseignements sont laïques.** Afin de garantir aux élèves l'ouverture la plus objective possible à la diversité des visions du monde ainsi qu'à l'étendue et à la précision des savoirs, **aucun sujet n'est a priori exclu du questionnement scientifique et pédagogique.** Aucun élève ne peut invoquer une conviction religieuse ou politique pour contester à un enseignant le droit de traiter une question au programme.

**13** Nul ne peut se prévaloir de son appartenance religieuse pour refuser de se conformer aux règles applicables dans l'École de la République.

**14** Dans les établissements scolaires publics, les règles de vie des différents espaces, précisées dans le règlement intérieur, sont respectueuses de la laïcité. **Le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit.**

**15** Par leurs réflexions et leurs activités, **les élèves contribuent à faire vivre la laïcité** au sein de leur établissement.



